

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE PLANEACIÓN ADMINISTRATIVA *

Miguel ALESSIO ROBLES

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El intervencionismo gubernamental en la economía.* 1. *El principio de legalidad.* 2. *Atribuciones Constitucionales.* 3. *El artículo 25 Constitucional.* III. *Disposiciones jurídicas en materia de planeación administrativa.* 1. *Planeación administrativa a) Su función en la Administración Pública.* b) *Naturaleza jurídica.* 2. *Defectos de que adolece el sistema de planeación administrativa pública.* 3. *El artículo 26 Constitucional.* 4. *Ley de Planeación.* 5. *Proposiciones.*

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de estas notas es el establecer una opinión sobre las reformas constitucionales en materia económica y, fundamentalmente, en lo referente a la planeación administrativa. La literatura jurídica mexicana en derecho administrativo ha proliferado en los últimos tiempos en la materia que ha sido llamada como derecho económico, no sin pretender con ello darle una autonomía prácticamente inexistente para cualquier rama jurídica y soslayando que en realidad se trata de una de las áreas en donde la norma debe regular las relaciones gobierno-gobernados, materia del género derecho administrativo.

Sea cual fuere la tendencia de los tratadistas sobre la función que los gobiernos de los Estados deben asumir en materia económica, en la mayoría de los casos se ha olvidado analizar con profundidad las causas reales de la adopción de una u otra tendencia —mercado libre o intervención directa— y, más aún, se ha evitado tomar como base de tales medidas al ordenamiento jurídico y a sus principios tradicio-

* "El presente Trabajo fue terminado antes de la promulgación de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, respecto de la cual y en relación a aquel es necesario señalar, exclusivamente, que en virtud del contenido de su artículo sexto, continúa vigente la falta de precisión constitucional respecto a las atribuciones al Órgano Administrativo para intervenir como agente económico primario. Como queda expresado, de todas formas hubiere sido contrario a los principios constitucionales la precisión en dicha ley de tales atribuciones, pero es evidente que su falta actualiza los temores prácticos a que más adelante nos referimos".

nales, como si se dieran las condiciones para que el Estado Mexicano sea dirigido por un gobierno que actúe al margen de un régimen de derecho tan difícilmente luchado por su pueblo en una batalla aún no terminada contra sus propias circunstancias.

No sólo resulta preocupante el olvido a tales ordenamientos jurídicos y principios, sino la pugna de éstos con las disposiciones legales, cuando finalmente se recurre a ellas para encuadrar dentro de las mismas actos que por no haberlo estado con anterioridad, transgreden aquellos principios aún después de legalizados.

Nadie discute el origen liberal del constitucionalismo nacional y su paulatina mutación hacia la socialización de ciertos campos económicos que por razones de diversa índole deben ser manejados por el Estado, representado por su gobierno.¹ Esa privación del ejercicio del derecho de propiedad sobre ciertos bienes o del ejercicio del derecho de libre ocupación en algunos campos económicos, aunados a las limitaciones, llamadas modalidades por la Constitución, al derecho de propiedad y que se traducen en verdaderas obligaciones reales, constituyen lo que se ha denominado la función social de la propiedad o, más genéricamente, la socialización del derecho, concepto equívoco pues ha sido interpretado según los lineamientos de cada una de las dos tendencias político-económicas antes referidas.

El constitucionalismo mexicano parte de una base económica liberal que ciertamente fracasó en virtud de que su realidad social no contenía las bases para que se diera un sistema de libre mercado, con un gobierno con funciones primarias de vigilancia y regulación de la actividad particular. Así "... las imperfecciones de la libre competencia... servían sólo para mantener un sistema económico que auspiciaba y mantenía un orden social injusto, favorable a pequeñas minorías y perjudicial a los grandes sectores de la población".² En este breve comentario sobre la actividad económica gubernamental, debemos poner de relieve dos consideraciones fundamentales. Respecto a la tendencia económica, partimos de una base liberal de libre mercado, pero entendiendo que dada la disparidad de clases sociales, de igualdad de oportunidades y en la distribución de la riqueza, no solamente provocadas por los errores del capitalismo sino por las deficiencias del sistema gubernamental, se hace necesario que el gobierno, en representación de toda la Nación, intervenga directamente en la creación de ciertos bienes y en la prestación de ciertos servicios, concomitantemente o excluyendo a los par-

¹ DE LA MADRID HUERTADO, Miguel, *Estudios de Derecho Constitucional*, 2a. ed. México, Porrúa, 1980, pp. 14 y 15.

² *Ibidem*, p. 18.

ticulares. Sin embargo, nuestro así llamado sistema de "economía mixta" dista mucho de haber adoptado una tendencia socializante; a manera de ejemplo fundamental diríamos que el derecho subjetivo público de propiedad privada continúa siendo, efectivamente, de propiedad privada, a pesar de que se le impongan limitaciones dictadas por el interés público, pues tales limitaciones no convierten a la propiedad en una comuna, ni le dan a ese derecho real fundamental la función social que se le pretende atribuir, sino que constituyen obligaciones reales a cargo del sujeto activo de la relación jurídica frente a uno o varios sujetos, determinados o indeterminados según la limitación de que se trate, basados en el hecho axiológico de prioridad de valores pertenecientes a más de un sujeto frente al valor de la propiedad privada *per se*, sin que tales límites al derecho de que se trata lo priven de su esencial carácter de privado para convertirlo en social.

La otra consideración consiste en el hecho de que sea cual fuere la tendencia que se adoptara en un momento determinado, es el pueblo del Estado, al través de los mecanismos legales por él adoptados y de los poderes constituidos, por él creados, el único capacitado para permitir a su gobierno la realización de determinada actividad económica, so pena de alterar el orden jurídico y el proceso civilizador y concientizados de respeto a los valores humanos y derechos ajenos, tan necesarios en un país en proceso de desarrollo no sólo material sino espiritual. Con esto queremos decir que disentimos con quienes pretenden variar los postulados básicos económicos constitucionales, en base a la adopción de las nuevas tendencias socializantes, que no solamente truncan los valores fundamentales del hombre, sino que han demostrado su ineficacia para cumplir con sus fines. Tampoco estamos de acuerdo con que las políticas intervencionistas al margen del derecho, constituyan una necesidad para variar los principios jurídicos esenciales de todo Estado de derecho que respeta aquellos valores humanos, proponiendo que varíen principios tales como la necesaria atribución constitucional a los órganos del poder público para el ejercicio de sus funciones.³

En el ámbito del derecho, las funciones económicas del gobierno se traducen en una triple división: de vigilancia, de fomento y de intervención directa, cada una de las cuales requiere necesariamente de atribuciones expresas en el ordenamiento jurídico supremo con lo que se cumple su función histórica: garantizar los derechos individuales limi-

³ Ver en este sentido: DÍAZ Y DÍAZ, Martín. "El Derecho Económico: Un Asunto para Repensar el Derecho", en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, ELD, México, 9, 1985, pp. 135 a 154.

tándolos cuando ello sea necesario en beneficio de la colectividad, que no es lo mismo que suprimirlos como derechos individuales para convertirlos en sociales. Ello también ha sido trasquiversado, pretendiendo considerar a esas limitaciones a los derechos fundamentales de libertad y de propiedad como un proyecto de desarrollo económico social,⁴ cuando en realidad se trata de simples excepciones a la libertad, la propiedad y la economía de libre mercado. Cualquier disertación científica apoyadora de aquella posición económico-jurídica, se ve contradicha por la realidad a regular. En México el intervencionismo gubernamental al margen de atribuciones constitucionales ha tenido resultados tan desastrosos, al grado tal que el actual régimen se ha visto en la necesidad de suprimir empresas destinadas a crear o explotar bienes o prestar servicios no indispensables, porque no tenían tales fines económicos que cumplir sino políticos; porque teniendo esos fines éstos no eran prioritarios, o bien, porque siéndolo los fines no se cumplieron.

Ahora bien, no todos los límites constitucionales a la propiedad y libertades han tenido resultados positivos, precisamente porque no se tomaron como base los postulados de los movimientos sociales que les dieron origen. Es efectivamente cierto que el movimiento revolucionario de principios de siglo tuvo por objetivo fundamental destruir los lineamientos de un liberalismo económico radical que no permitía que existiera "...un impulso privado suficiente para llevar a cabo, por sí mismo, el desarrollo económico nacional",⁵ pero también lo es que esos límites no siempre acogieron los postulados de tal movimiento y que los que fueron adoptados no tuvieron ni tienen resultados positivos eficientes, como sucede en el caso del programa de reforma agraria según lo reconoce el propio Díaz y Díaz.⁶

Para concluir esta parte introductoria quisiéramos reiterar nuestra posición. El llamado nuevo derecho económico, como tal, no puede dejar de someterse a los principios constitucionales liberales adoptados por el pueblo de México; es rotundamente falso y contrario a su idiosincrasia que la norma jurídica que rige la actividad económico gubernamental "...renuncia abiertamente a la utilización de los sistemas dogmáticos tradicionales y pretende establecer un propio sistema de reglas jurídicas inspirado en ideas económicas y políticas, es decir en principios de política económica".⁷ no sólo por hecho de que con ello se

⁴ *Ibidem.* pp. 150 y 151.

⁵ *Ibidem.* p. 151.

⁶ *Ibidem.* p. 152.

⁷ POLO, Antonio, "El Nuevo Derecho de la Economía", en *Antología, Estudios sobre Derecho Económico*, México, UNAM, 1978, p. 77.

tratan formas de gobierno autoritario, sino porque se contrarían los principios de libertad, equidad y justicia que constituyen la base cardinal del Estado Mexicano. El interés superior, si se quiere decir con ello el valor superior desde el punto de vista axiológico, no son "...las exigencias... de la economía política".⁸ sino aquellos valores humanos fundamentales, consagrados como derechos públicos subjetivos.

Por último, debemos indicar que al derecho económico como tal se le ha limitado, contrariando su propio significado, exclusivamente, a la participación del gobierno del Estado en la economía en cualquiera de sus tres funciones, dejando para el derecho mercantil privado la actividad económica de los particulares. Los puntos de conexión, constituidos por las disposiciones legales que regulan y fomentan la actividad económica de los gobernados, tales como las que regulan la inversión extranjera, la transferencia de tecnología, etc., han sido también consideradas como parte del derecho económico, tomando en cuenta que en ellas el gobierno también interviene, aun cuando sólo sea en su función tradicional de vigilancia y regulación, con la diferencia frente a las normas que regulan la actividad económica particular, que en aquéllas es el órgano administrativo el encargado de sancionar su violación, porque en ellas la relación a regular es del particular frente al Estado y no entre particulares entre sí, en cuyo caso la violación se constituye por una controversia a ser dirimida por el Órgano Jurisdiccional.⁹

Expresada nuestra opinión básica sobre los puntos a tratar, a continuación señalamos nuestra posición en función de las normas que regulan el llamado derecho económico y, fundamentalmente, la planeación administrativa.

II. EL INTERVENCIONISMO GUBERNAMENTAL EN LA ECONÓMICA

El fracaso de la intervención directa del gobierno en campos económicos, ha visto su reacción natural en la paulatina desaparición de cientos de empresas "paraestatales", con lo que demuestra nuevamente que la incorporación a la economía nacional de modelos extraños a su tradicional sistema de economía de libre mercado con limitaciones, no resulta adecuada y está destinada a continuar provocando errores económicos en aras de la conciliación con factores reales de poder y no del

⁸ *Loc. Cit.*

⁹ Ver en este sentido: WITKER V. Jorge, "Derecho Económico y Planeación en México", en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, ELD, 7, 1983, pp. 359 a 370.

bienestar general al través de un sistema económico adecuado y congruente con las posibilidades y necesidades nacionales.

El análisis de estos problemas desde un punto de vista real, concatena con su análisis desde el punto de vista estrictamente jurídico.

1. *El principio de legalidad*

Todos los objetivos de las sangrientas luchas que ha enfrentado el pueblo de México, quedaron plasmados en la Constitución Política que constituye la base fundamental de nuestro Estado de Derecho y en la que se señalan los principios en forma de gobierno democrático, representativo y federal y aquel según el cual se reconoce que la soberanía del Estado reside originalmente en el pueblo del mismo, el que la ha depositado en la propia Constitución, estableciéndose también como principios fundamentales los derechos públicos subjetivos de los gobernados, la forma de organización del poder público y la forma de garantizar aquellos derechos al través de procedimientos jurisdiccionales. Entre los primeros se encuentra establecido el principio de legalidad del que se desprende no sólo su concepción procesal, sino también su aplicación a toda aquella atribución constitucional a los órganos del poder público. En efecto, el pueblo del Estado, al depositar en la Constitución su soberanía y crear con ella la forma de organización del poder público, determinó cuáles eran las atribuciones que concedía a cada uno de sus órganos para que éstos, con base en ellas, realicen las funciones que tanto formal como materialmente les corresponden. Así entendido el principio cardinal de legalidad sobre el que debe descansar toda la estructura jurídica de nuestro Estado de derecho, queda claro que los órganos del poder público no pueden realizar en ejercicio de las funciones que les corresponden, sino aquello que les ha sido fijado como atribución expresa por el pueblo del Estado en la Constitución Política al través del Constituyente, Originario o Permanente, entendiendo por éste último al órgano único formado por la totalidad de los miembros que integran el Órgano Legislativo Federal y por la totalidad de las legislaturas estatales, sin injerencia de ningún otro órgano.

Discusión aparte merece la posibilidad de reformar decisiones, políticas fundamentales, lo que en nuestro concepto sólo debía ser posible con la aprobación del pueblo del Estado vía referéndum.

En materia económica se duplica la importancia de observar estrictamente el principio de legalidad, ya que cuando el Órgano Administrativo no lleva al cabo sus funciones fundando y motivando su ac-

tuación en disposiciones jurídicas constitucionales u ordinarias acordes con aquellas, no sólo viola ese principio y el derecho subjetivo público que lo contiene, sino también limita otros derechos públicos del gobernado, entre ellos el de mayor importancia, la libertad ocupacional y compite con ellos en forma desleal. Por lo que se refiere a este último derecho, debemos señalar que el artículo 5o. constitucional permite el que la autoridad gubernativa lo vea, "...en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad". Ahora bien, el vedar la libertad ocupacional por ofensa a los derechos de la sociedad, concepto por demás subjetivo a ser interpretado por el legislativo, no constituye una atribución a este órgano para determinar mediante ley formal y material los campos en los que el gobierno puede intervenir directamente con exclusión de los particulares, pues tal límite a la libertad de trabajo supone una actividad no deseable para la sociedad y, por tanto, no realizable por ninguno de los elementos humanos del Estado, es decir, ni por el pueblo ni por su gobierno. Por ello no estamos de acuerdo en que los ataques a los derechos de la sociedad sean justificados por "...las metas y estrategias de la política económica..."¹⁰

Con base en lo anterior, señalamos que la doctrina ha considerado los tres diversos tipos de atribuciones en materia económica para el Órgano Administrativo ya señalados; por lo que toca a las últimas de ellas, es decir, a las atribuciones de intervención directa, las mismas deben quedar incluidas como atribución expresa constitucional a fin de cumplir con el principio fundamental de legalidad y limitar válidamente las mal llamadas garantías individuales. Debe entenderse entonces que el derecho no es sino el marco que encuadra toda la actividad económica del Estado, incluyendo dentro de ésta a la del gobierno del mismo. Todo el derecho económico está llamado a someterse a las reglas de derecho y a los principios fundamentales sobre los que se erige el Estado de Derecho Mexicano y si tales reglas deben ser modificadas con el propósito de lograr sus primeros principios y últimas consecuencias, las reformas que sufran deben ceñirse, siempre, a aquellos principios que no derivan del ordenamiento jurídico sino de la esencial naturaleza del hombre.¹¹

Ahora bien, para cumplir con el principio de legalidad es necesario que la atribución constitucional tenga su fundamento en una realidad social previamente analizada y que la justifique plenamente. Si de esa

¹⁰ DE LA MADRID HURTADO. Ob. cit. (1). pp. 25 y 26.

¹¹ Ver: *Ibidem*. p. 20.

realidad se desprende la evidente necesidad de otorgar al Órgano Administrativo atribuciones para intervenir en forma directa en algún campo económico o, incluso, de nacionalizar alguna actividad, entonces debe reformarse la Constitución en tal sentido y por medio del órgano revisor previsto por el artículo 135. Estamos de acuerdo con Díaz y Díaz en que las variables económicas no deben eliminarse del campo jurídico,¹² pero en este punto sostenemos que mientras tales atribuciones no hayan sido otorgadas, el actuar del gobierno es no sólo ilegítimo por inconstitucional desde luego, sino que debe concluirse, por más utópico que sea en el momento actual, que analizada la realidad, el pueblo, al través de sus representantes, no consideró oportuno conceder dicha atribución. El libre mercado sigue siendo el natural regulador del equilibrio económico social, y sus límites deben ser expresamente regulados por el derecho positivo, como sucede parcial y deficientemente en los casos del intervencionismo gubernamental y de la planeación administrativa. El principio de legalidad requiere necesariamente un profundo análisis económico, cuyos resultados y soluciones puedan ser sancionados por aquél. Resulta falso que el libre mercado irremediablemente se traduzca en monopolio,¹³ pues en ese sentido la práctica libre concurrencial sería siempre considerada como monopólica y, por tanto, inconstitucional. Además ese principio no siempre requiere de atribuciones que permitan al Órgano Administrativo intervenir directamente, sino que en ocasiones es suficiente incrementar las atribuciones de vigilancia y fomento.

2. Atribuciones Constitucionales

Según quedará anotado más adelante, la planeación administrativa se hace dramáticamente necesaria, fundamentalmente, en virtud de la creciente intervención del gobierno en materia económica, principalmente en la creación directa de bienes y servicios. Es respecto a este punto donde deseamos hacer un comentario preliminar antes de entrar al análisis que nos ocupa, porque consideramos que cualquier estudio jurídico sobre la planeación administrativa, por breve que sea como el presente, requiere centrar el problema en base a las facultades constitucionales del órgano del poder público que ejecuta sus funciones al través de planes. Y es en este primer paso donde se vislumbra el primer defecto de que adolece nuestro sistema de planeación desde el punto

¹² Ob. cit. (3), p. 136.

¹³ DÍAZ Y DÍAZ. Ob. cit. (3), p. 141.

de vista jurídico. Para lograr la brevedad deseada se distinguen tres momentos: la actividad del gobierno, de hecho, antes y después de la reciente reforma constitucional en materia económica; esa actividad vista desde el punto de vista jurídico antes del 3 de febrero de 1983, fecha en que la misma entró en vigor y, por último, el análisis de esa actividad desde la actual perspectiva constitucional.

Debemos señalar que no pasamos por alto el hecho de que en ocasiones esa actividad económica del gobierno no sólo es necesaria sino indispensable, ya sea por la necesidad de explotar recursos de propiedad pública de alto costo y poco rendimiento; porque se encuentre indispensable el nacionalizar mediante reforma a la Constitución ciertas actividades que por su importancia requieren ser manejadas en un cien por ciento por el gobierno o bien, porque la actividad empresarial no se dedique a crear bienes u otorgar servicios necesarios pero poco lucrativos. Pero así entendida la problemática real que el derecho debe regular con el fin de lograr sus fines, debe quedar claro que esas actividades para poder realizarse bajo el manto del derecho y del principio cardinal de legalidad, requieren fundamentalmente estar incluidas como atribución constitucional a aquel órgano que la lleva al cabo, es decir al Administrativo.

Pues bien, sentadas esas premisas debemos señalar, primero, que la situación *de facto* en esa materia se ha venido desarrollando por el gobierno manejando arbitrariamente el concepto de economía mixta y, con pretexto del subjetivo y absoluto concepto de "interés público", ha venido absorbiendo un gran número de actividades que antiguamente eran de desempeño exclusivo de los particulares, teniendo como único límite, hasta ahora, su propia determinación, lo que se refleja en la expansión de las dependencias de la Administración Pública Centralizada y, principalmente, en el desmedido aumento de las empresas paraestatales.¹⁴

Andrés Serra Rojas ha opinado en diversa manera. Señala el maestro como ejemplo de actividades que resumen la válida intervención del gobierno en la economía creando directamente bienes y servicios, la que realiza al través de la Conasupo, olvidándose de señalar el fundamento y motivación de esa actividad específica.¹⁵ No podemos tampoco aceptar que el derecho quede subordinado a ciertos índices o señala-

¹⁴ Ver: CORREA SIQUEIROS, Alfredo, *Límites a la Actividad Económica del Estado a la Luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Tesis Profesional, ELD, México, 1980.

¹⁵ *Derecho Económico*, México, Porrúa, 1981, p. 91.

mientos económicos que varían según la época;¹⁶ repetimos que nuestro concepto si la realidad que regula el derecho económico varía por circunstancias propias de la vida social, es aquél el que debe variar sus postulados con el propósito de lograr sus fines, pues de no entenderse así la base de nuestro Estado de Derecho, terminaríamos por convertir las disposiciones jurídicas en estériles por conservadoras e inflexibles. A la luz de lo anterior, debemos señalar que hasta el 3 de febrero de 1983, ninguna de las actividades del gobierno tendientes a crear directamente bienes y servicios, se realizaban atendiendo a los postulados de nuestro más alto ordenamiento jurídico, salvo aquellas señaladas por los artículos 27 y 28 Constitucionales, siguiendo los lineamientos de la más estricta interpretación constitucional.

Bien podrían encontrarse en el texto de esa ley fundamental algunas otras atribuciones al Órgano Administrativo en la materia que nos ocupa, pero nos parece que si la interpretación que se haga de la disposición jurídica que la contenga no puede hacerse en forma gramatical, sino torciendo el sentido de la misma y aplicando criterios de interpretación analógica o de mayoría de razón, estaríamos frente a un caso de dudosa constitucionalidad, pues o bien esa actividad es necesario que la ejecute el gobierno y en ese caso se haría necesario reformar la Constitución para darle cabida como atribución directa y expresa al Órgano Administrativo¹⁷ o bien, debe entenderse que no fue la intención del Constituyente que esa actividad fuera llevada al cabo por el poder público.¹⁸ En nuestro concepto las disposiciones jurídicas fundamentales no pueden, ni deben interpretarse atendiendo a la situación histórica que regulan. Aquéllas deben variar, repetimos, para adecuarse a esa realidad social que el derecho debe regular, con base en los principios fundamentales; resulta lastimosa la paulatina desaparición de estos principios de la literatura jurídica mexicana que propicia sin duda el rompimiento a los naturales obstáculos creados para limitar el ejercicio del poder público.¹⁹

¹⁶ *Ibidem*, p. 93.

¹⁷ Tal es el caso, por ejemplo, del seguro social que presta el Órgano Administrativo. Ver. art. 123-XXIX.

¹⁸ Nos parece erróneo pretender buscar el fundamento del intervencionismo en la atribución que el Art. 27 concede al poder público para: "...REGULAR el aprovechamiento de los elementos NATURALES susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación..." DE LA MADRID HURTADO. ob. cit. (1) p. 22.

¹⁹ Ver: CUADRA HÉCTOR, "Las Vicisitudes del Derecho Económico en México a partir de 1917", en *Antología. Estudios de Derecho Económico*, México, UNAM, 1978 p.p. 97 y ss. Ver especialmente penúltimo párrafo p. 113.

Para nosotros es, pues, claro que desde el punto de vista jurídico, el gobierno del Estado no tenía facultades constitucionales para crear bienes y servicios fuera de los señalados por la Constitución hasta esa fecha, aunque la realidad mostraba otras necesidades totalmente distintas y que por ser acogidas sin realizarse previamente las reformas jurídico constitucionales pertinentes que ya desde entonces se habían hecho necesarias, se abusó de esa mecánica al grado que el gobierno ha intervenido en campos en los que su presencia no es sólo necesaria sino absurda.²⁰ "El Estado, ante la pluralidad y acrecentamiento de las necesidades sociales y económicas, empieza a organizar una nueva estrategia de intervención en sectores económicos que a la luz de la Constitución, en mi opinión, le estaban totalmente vedadas."²¹ Aun para quienes la interpretación del ambivalente artículo 28 constitucional es de corte intervencionista, debe suponerse la actividad regida por atribuciones expresas, tal y como lo reconoce De la Madrid Hurtado cuando dice que "...una de las decisiones políticas fundamentales de la Constitución de 1917 fue el establecimiento de un régimen jurídico para un sistema económico mixto, en donde, conservándose los mecanismos de mercado para dejar a los particulares un amplio margen de libertad económica, se responsabilizó al Estado de una política económica positiva y activa..."²² La mejor prueba de todo lo anterior se ve en las nacionalizaciones de ciertas actividades. Cuando del análisis socioeconómico resulta la necesidad de que el Estado se reserve exclusivamente la prestación de algún servicio o la creación o explotación de ciertos bienes, se hace necesaria la reforma o adición constitucional correspondiente para limitar válidamente las garantías individuales; cualquier nacionalización hecha a través de medios distintos resulta abiertamente inconstitucional, como sucedió en el caso del servicio de banca y crédito, por lo menos, antes de la reforma al artículo 28 constitucional.²³

Por lo que se refiere al marco jurídico de esa actividad económica analizada a la luz de las recientes reformas constitucionales, debe ponerse de relieve en un primer plano nuestra opinión en el sentido de que el Constituyente no puede delegar en el Congreso de la Unión la facultad de señalar en ley formal y material las atribuciones con las que los órganos del poder público pueden y deben cumplir con sus funciones,

²⁰ SERRA ROJAS, Andrés. *Ob. cit.* (15), pp. 174 y ss.

²¹ HAMDAN, AMAD, Fauzi, "Análisis de las Recientes Reformas Constitucionales en Materia Económica", en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, ELD, 8, tomo 2, 1984, p. 653, México.

²² *Ob. Cit.* (1) p. 31.

²³ En el mismo sentido: DÍAZ Y DÍAZ. *Ob. cit.* (3) p. 144.

tal y como lo señala el artículo 28 Constitucional. Es falso que en el caso de nuestro país, sean las leyes reglamentarias las que reserven sectores económicos al Estado; las que cita Eduardo White²⁴ no son sino reglamentaciones de atribuciones constitucionales, salvo de la Ley de Inversiones Extranjeras que ninguna atribución contiene; de todas formas, cualquier ley que conceda atribuciones distintas a las constitucionales resulta, evidentemente contraria al máximo ordenamiento jurídico. Con ello quedó demostrado que el Órgano Reformador reconoció que era necesario dotar de atribuciones constitucionales al Órgano Administrativo para legitimar su actuación de facto en la materia, reconociendo por tanto la inconstitucionalidad de todos esos actos realizados hasta entonces, tal como sucedió con la fijación de precios a artículos básicos, mediante la constitucionalización de la Ley de Atribuciones al Ejecutivo en Materia Económica por la facultad otorgada recientemente en el propio artículo 28. Queda entonces debidamente aclarado que desde nuestro punto de vista, la situación real que vive el país requiere, en ocasiones en forma verdaderamente apremiante, que el gobierno del Estado intervenga directamente en el campo económico creando bienes o proporcionando servicios en forma directa, pero esa realidad también demuestra que el intervencionismo gubernamental es innecesario en muchos casos y, en algunos otros, llega a ser hasta perjudicial desde el punto de vista presupuestal y de economía nacional, primordialmente por la competencia desleal que lleva al cabo el gobierno frente a los particulares.

Así entendida la realidad social, quedan de relieve dos puntos primordiales: la filosofía administrativa del actual régimen es correcta por cuanto que ha considerado que el Órgano Administrativo no debe participar en empresas en las que su presencia no es necesaria; por otro lado, para que pueda éste participar en esas empresas, en forma individual o con los particulares, es necesario darle atribuciones constitucionales a fin de cumplir con los principios fundamentales sobre los que se erige nuestro Estado de Derecho. No es suficiente el considerar el que nuestra Constitución establezca "...bases que condicionan el aspecto institucional de nuestro sistema económico",²⁵ porque se requiere respetar cabalmente los principios de legalidad y de libre ocupación a que hemos hecho referencia, mediante atribuciones expresas directas, establecidas por justa necesidad.

²⁴ "El Derecho Económico en los Países del Tercer Mundo. El caso de América Latina", en *Antología...* Ob. cit. (7), p. 172.

²⁵ DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Ob. cit. (1) p. 14.

Por último bastarían unos breves comentarios sobre las otras reformas constitucionales en la materia, tomados de la opinión del maestro Hamdan Amad,²⁶ con quien estamos de acuerdo salvo en el hecho de que parece admitir que las áreas "prioritarias" en las que puede intervenir el Estado como agente activo, pueden válidamente establecerse en ley, pues resulta ilógico y contrario a los principios invocados que algunas de esas áreas estratégicas sí están expresamente señaladas en la Constitución y que otras puedan establecerse en ordenamientos jurídicos inferiores.

Otra de las innovaciones del artículo 28 es la previsión del régimen del servicio público, señalándose que una actividad puede ser considerada por ley con esa característica y por tanto, sujeta a concesión su desarrollo por los particulares, lo que nos lleva a la misma crítica porque sin una base positiva justa, bien podría considerarse cualquier actividad normalmente reservada a los gobernados como servicio público y por tanto requerirse concesión para su desarrollo, situación que desde luego altera el orden jurídico pues esa ley sería abiertamente contraria a la garantía de libre ocupación. Reiteramos que cualquier excepción a los derechos subjetivos públicos debe estar contenida en la Constitución, al igual que las atribuciones de los órganos del poder público. Difícil sería considerar la justicia de una ley que estableciera que una actividad es considerada como servicio público por la ambigüedad del concepto que resulta evidentemente absoluto y subjetivo.

Tal y como lo señala Hamdan Amad,²⁷ la única adición necesaria a las facultades del Congreso en el artículo 73-XXIX, lo es la contenida en el segundo inciso para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico. La facultad de expedir leyes en materia de inversión extranjera y transferencia de tecnología, ratifica lo dicho en párrafos anteriores, es decir, antes de la reforma no había facultades para que el Congreso de la Unión expidiera leyes sobre tales materias y habiéndose expedido, éstas eran inconstitucionales.

3. El Artículo 25 Constitucional

Difícil resulta un análisis científico a esta disposición constitucional, porque su contenido es de carácter puramente político más que jurídico; "...contiene declaraciones y propósitos más que normas jurí-

²⁶ Ob. Cit. (21), pp. 656 y 657.

²⁷ Loc. cit.

dicas vinculatorias y sobre todo los fines de la actividad económica que dan lugar a las atribuciones de conducción económica constituyen fines absolutos, generales y ambiguos." ²⁸

Hablar de rectoría económica del gobierno del Estado es hablar de las tres funciones tradicionales del Órgano Administrativo. La inclusión de conceptos tan demagógicos en la parte dogmática del máximo ordenamiento jurídico resulta a todas luces absurda y representa el poco respeto que se le ha dado a aquél a partir del presidencialismo absoluto que nos rige.

México seguirá siendo un Estado de Derecho en la medida en que se considere que sólo a través de facultades expresas pueden los órganos del poder público ejercer funciones de cualquier tipo; en materia económica, es indispensable que sobre todo en los casos de intervención directa, el Órgano Administrativo cuente con atribuciones que el pueblo del Estado le otorgue al través de sus representantes en la Constitución, pues esta es la única forma jurídicamente válida en la que el propio pueblo puede autolimitar sus derechos subjetivos públicos de libre ocupación y de libre empresa sin monopolio. Quienes de una u otra forma defienden el régimen de "economía mixta" están de acuerdo en la necesidad de la existencia de tales atribuciones; tíbiamente pero con ese sentido De la Madrid Hurtado señala: "...la amplitud de la libertad económica de los agentes privados en el proceso económico y las facultades (atribuciones) del Estado (gobierno) para orientar dicho proceso o para, inclusive, intervenir directamente en él, ya sea con exclusión o en competencia con los particulares".²⁹ Ya hemos señalado que la rectoría económica del gobierno del Estado no es un concepto absoluto que pueda utilizarse demagógicamente, sino un concepto genérico, traducido en las tres funciones tradicionales que en el caso de nuestro país han sido utilizadas al margen de la Constitución y con excesos paternalistas que han demostrado su ineficacia y malos resultados. Reiteramos que no puede entenderse la rectoría económica necesariamente en base al intervencionismo, sino que la misma puede presentarse a través de actos de fomento o de simple regulación y vigilancia. La confusión de los términos ha orillado al actuar ilegítimo del gobierno del Estado.³⁰

Es debido al olvido de todos estos principios la razón por la cual el artículo 25 constitucional se convierte en un medio legal que puede

²⁸ *Ibidem*, p. 657.

²⁹ Ob. cit. (1) p. 21.

³⁰ Ver: *Ibidem*. p. 19.

desequilibrar el "proyecto económico" del Constituyente de 1916-1917, que previó un régimen económico liberal restringido, originalmente en ciertas áreas en las que el gobierno del Estado podía intervenir directamente creando o explotando bienes y prestando servicios con exclusión de los gobernados o concomitantemente con ellos. Paradójicamente la situación actual ha evolucionado en sentido inverso; las condiciones de nuestra economía en crisis han provocado medidas radicales hacia la desaparición de organismos gubernamentales innecesarios. Es quizá que el análisis de las nuevas disposiciones constitucionales en materia económica ha sido soslayado por quienes pretenden justificar con ellas un régimen económico intervencionista mayor al proyectado por el pueblo de México en su Constitución vigente,³¹ y también quizá por ello la ley reglamentaria en la materia, prevista por los artículos 25 y 28 no será expedida sino hasta que concluya el proyecto de "regresión" mediante la desaparición de empresas que actúan en campos no prioritarios. Además sobre este punto es necesario decir con Hamdan Amad que dicha ley "...será producto única y exclusivamente del Ejecutivo y que el Congreso de la Unión para satisfacer un requisito únicamente formal, la aprobará sin reticencias, objeciones o modificaciones substanciales que vengán verdaderamente a salvaguardar las libertades que la Constitución consagra. Puedo anticipar que dicha ley, bajo el contexto simbólico y general del artículo 25 Constitucional, será una ley ambigua con amplísimas facultades discrecionales al Ejecutivo." ³²

III. DISPOSICIONES JURÍDICAS EN MATERIA DE PLANEACIÓN ADMINISTRATIVA

1. *Planeación Administrativa*

a) Su Función en la Administración Pública. Indudablemente son varias las causas que obligan a los estados modernos a dirigir las actividades de la administración pública al través de planes administrativos. Una de ellas y la más importante, ya lo hemos dejado ver en líneas anteriores, lo es la creciente intervención del gobierno del Estado en la economía no sólo al margen de nuestra Constitución, sino al margen también de las necesidades reales a cuyas funciones están destinadas. De lo anterior derivan diversas causas, entre ellas, el constante crecimiento del Órgano Administrativo, no sólo de las dependencias de

³¹ DÍAZ Y DÍAZ. Ob. Cit. (3) p. 152.

³² Ob. Cit. (21). p. 657.

éste y de las empresas paraestatales, sino también del aparato burocrático que éstas requieren. La conducción interna del crédito se constituye en otra de las causas importantes aquí mencionadas. Por otro lado, la centralización de las actividades gubernamentales y, sobre todo, de las funciones financieras del gobierno del Estado se añan a las causas hasta este momento señaladas, provocando la necesidad de que las entidades de la Administración Pública Federal adolezcan de autonomía orgánica para sólo gozar de autonomía técnica, pero aun así, los diversos grados de autonomía hacen requerir que todas las actividades del Órgano Administrativo, tanto las centralizadas como las descentralizadas, se realicen al través de planes con el fin de coordinarlas.

En nuestro concepto, planear es fijar objetivos o metas para el corto, mediano y largo plazo, estableciendo mecanismos para lograrlas reduciendo el número de alternativas que se presentan de acuerdo a los medios disponibles, llevando a efecto esos mecanismos al través de la ejecución y actualización de las metas y por medio del control de aquellos y la revisión de éstas. Los planes administrativos se llevan al cabo siguiendo las 5 siguientes etapas básicas: diagnóstico, formulación, control, ejecución y revisión.

Ahora bien, programar es un mecanismo para hacer efectivos los instrumentos previstos para lograr las metas establecidas en los planes para el corto plazo. Adentrándonos un poco en los objetivos principales de este ensayo, debemos señalar que la reforma constitucional al artículo 74-IV, por virtud de la cual se dieron facultades a la Cámara de Diputados para revisar la Cuenta Pública con objeto "de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas", no pugna con las reformas constitucionales a fin de instrumentar jurídicamente la planeación administrativa en virtud de que, como se ha señalado, los programas no son sino mecanismos para hacer efectivas las metas previstas en los planes para el corto plazo.

b) *Naturaleza Jurídica*. Hasta el momento actual, los planes administrativos son, en nuestro concepto, documentos en los cuales el Órgano Administrativo basa el ejercicio de sus actividades propias. Todo aquel que administra y, con mayor razón, quien administra un país, tiene dentro de sus funciones la de planear el ejercicio de las mismas. Por esta misma razón, consideramos que el Órgano Legislativo no requeriría de facultades expresas para legislar en materia de planeación, en virtud de las facultades implícitas otorgadas en la fracción XXX del artículo 73 Constitucional, pero en este caso se limitaría gravemente

una correcta instrumentación jurídica de la actividad que nos ocupa. Por ello, se hacía necesario dotar a ambos órganos de atribuciones constitucionales expresas con el fin de subsanar los defectos de que adolece nuestro sistema de planeación, mismos que subsisten con su reciente instrumentación jurídica.

2. Defectos de que adolece el Sistema de Planeación Administrativa Pública.

En efecto, desde el punto de vista de la reforma constitucional y partiendo de la base de que los planes administrativos son únicamente órdenes que el titular del Órgano Administrativo da a los miembros de ese órgano en ejercicio de su facultad de mando y para quienes sí son obligatorios, los planes antes y después de la reforma adolecen, fundamentalmente, de los siguientes defectos desde el punto de vista estrictamente jurídico:

— No vinculan jurídicamente al Órgano Legislativo a pesar de que éste tiene múltiples ingerencias en la actividad económica del gobierno del Estado. En virtud de lo anterior, no sólo se dan los dos defectos siguientes, dado que al no vincular a dicho órgano, mantienen los planes de su actual naturaleza jurídica ya mencionada, sino que también se incurre en la siguiente posición contradictoria, analizada, nuevamente, únicamente desde el punto de vista jurídico.

Para ello demos simplemente un ejemplo: las leyes de ingresos y de presupuestos de egresos, como tales, obligan no sólo al Presidente de la República, sino al propio Congreso. En el supuesto de que en nuestro país este último realmente ejercitara sus atribuciones como contrapeso al poder absoluto de aquél, podría variar estos instrumentos de ejecución de metas a corto plazo de los cauces señalados en los planes que no lo obligan en su actual manifestación e instrumentación jurídica. Sólo dándole obligatoriedad a los planes administrativos como actos formal y materialmente legislativos podrá subsanarse este defecto.³³

— Los planes adolecen de falta de continuidad, lo que provoca no sólo su inestabilidad, sino que queda en ellos instrumentada una de las

³³ Ver en este sentido: BELTRÁN FARRERA, Carolina, "Fundamentos Constitucionales de la Organización del Poder Público y de sus Funciones Planificadoras", en *Revista La Justicia*, diciembre 1964, p. 39, México, y RANGEL COUTO, Hugo, "Derecho Económico Mexicano", en *Estudios Jurídicos en Memoria de Alberto Vázquez del Mercado*, 1982, Porrúa, p. 714, México, así como HAMDAN AMAD. *Ob. cit.* (21), p. 658.

causas que provocan grandes desconciertos en el país por los cambios de política económica que ocurren cada cambio de administración sexenal y que constituyen graves factores de rigidez para la elaboración de subsecuentes planes.³⁴ Así lo ha sostenido también recientemente Rangel Couto.³⁵

— Al no obligar los planes al titular del Órgano Administrativo, la falta de cumplimiento por parte de éste de las metas y mecanismos en él contenidos por causas a aquél imputables, no le acarrería ninguna responsabilidad, independientemente de la inmunidad temporal de que goza en virtud de su investidura y amén de que tanto metas como mecanismos podrían ser variados a su libre arbitrio, lo que no corresponde a un Estado de Derecho como el nuestro.

3. *El Artículo 26 Constitucional.*

El artículo 26 Constitucional fue reformado para incluir en él, el fundamento de la función planificadora del gobierno del Estado.³⁶ Comienza dicho precepto, señalando que: "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación". Entendiendo por "Estado" al gobierno del mismo, creemos que se incurre en imprecisión, pues si bien es cierto que deben concurrir todos los órganos del poder público a la formación de los planes, no corresponde a éstos "la organización del sistema" al través del cual aquellos se crearán, sino a la ley reglamentaria del precepto constitucional en el que sólo deben contenerse las atribuciones a cada uno de ellos.

Por otro lado, no podemos determinar en realidad qué garantía individual, o mejor dicho, qué derecho público subjetivo contiene esta disposición, ni el porqué se incluyó dentro del capítulo de garantías individuales; es tiempo ya de otorgar a nuestra ley primaria la importancia y trascendencia que tiene, dejando a un lado la práctica de manejar las disposiciones jurídicas, más aún las fundamentales, al servicio de intereses primordiales políticos. Nos parece que los demás conceptos subje-

³⁴ Ver: CIBOTTI, Ricardo, "Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planeación Económica y Social". Santiago de Chile, 1968, y CIBOTTI Ricardo y SIERRA Enrique, "El Sector Público en la Planeación del Desarrollo". Siglo XXI Editores. 1979.

³⁵ Ob. Cit. (33). p.p. 712 a 714.

³⁶ Artículo 3o. del decreto del 2 de febrero de 1983, publicado en el Diario Oficial el 3 del mismo mes.

tivos y absolutos a que se refiere el párrafo transcrito, determinan más que el contenido de una disposición jurídica fundamental, el de una carta de buena intención, impropia para formar parte de nuestro más alto ordenamiento jurídico.³⁷

Por lo que toca a los dos siguientes párrafos, relativos concretamente a la "democratización" de la planeación, serán comentados brevemente al hablar de las disposiciones que los reglamentan, en donde quedará precisado no sólo si es o no conveniente recurrir a esa forma de gobierno y administración para el caso de la elaboración de planes administrativos, sino también si se eligieron los medios idóneos para dar cumplimiento a lo ordenado por esta "garantía individual". Por último, cabe señalar que no es jurídicamente posible que el Congreso de la Unión se dé a sí mismo atribuciones en materia de planeación al través de leyes formales y materiales. Las atribuciones de los órganos sólo pueden ser otorgados por el Constituyente, Originario o Permanente, en la Constitución. Delegar en el Congreso de la Unión la facultad de darse a sí mismo atribuciones, va en contra de ella, y es característica de los estados totalitarios y absolutistas, siendo en el caso de nuestro país de vital importancia el respeto a ese principio fundamental, ya que sabido es que aquél es un órgano subordinado al Presidente de la República en las decisiones trascendentales, lo que provoca necesariamente una falta de equilibrio en el ejercicio del poder.

4. *Ley de Planeación*

Al emitir algunos comentarios respecto del contenido de la ley que reglamenta la "garantía constitucional" en materia de planeación administrativa, partimos de la base de que adolece de los mismos defectos señalados al hablar de la reforma al artículo 26 Constitucional y, en general, toda la instrumentación jurídica de la mencionada actividad. Bajo esa premisa, ordenaremos nuestros comentarios para analizar, en primer término, los puntos constitucionales diversos y pertinentes al caso y, posteriormente, las normas importantes contenidas en la ley.

Respecto a las atribuciones del Congreso para expedir la Ley, debemos poner de relieve que curiosamente la Ley de Planeación fue expedida por el Congreso de la Unión el 29 de diciembre de 1982 y publicada en el Diario Oficial el 5 de enero siguiente, no obstante que el artículo 26 Constitucional fue reformado por el artículo tercero del decreto emitido hasta el 2 de febrero de 1983 y publicado hasta

³⁷ Ver: HAMDAN AMAD. Ob. Cit. (21) p.p. 657 y 658.

el día 3 del mismo mes y año; por otro lado, en esas mismas fechas se emitió y publicó el decreto que adicionaba a la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, un inciso D en el que se otorga al Congreso de la Unión la facultad de "expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social". Destaca pues el hecho de que el Congreso expidió la ley sin atribuciones constitucionales para ello, práctica ilegal que continuamente se ha venido realizando con olvido total del más elemental principio de legalidad.

— La ley es una ley operativa o, en otros términos, una ley que regula el procedimiento para la elaboración de los planes.

— Señalado ya el defecto de que adolece el artículo 26 Constitucional al determinar que el Congreso es quien debe señalarse a sí mismo atribuciones en materia de planeación, conviene ahora poner de relieve que éste, resaltando su sumisión tradicional al Órgano Administrativo, señaló que el Presidente de la República debe enviarle el plan "para su examen y opinión" lo que no lleva a ningún lado la intervención del Órgano Legislativo en la elaboración de los planes administrativos.

— Atendiendo a la mencionada naturaleza jurídica actual de los planes administrativos, debe señalarse que prevalece desde un punto de vista estrictamente jurídico la obligatoriedad de las leyes de presupuesto de egresos e ingresos frente a la nula obligatoriedad de los planes administrativos para el Órgano Legislativo. Por ello la ley no hace sino precisar que dichas leyes deben relacionarse "en lo conducente" con los planes administrativos, sin fijar ni para el Ejecutivo, ni mucho menos al Legislativo, obligación de sujeción alguna a los planes administrativos, a pesar de que éstos, como ha quedado precisado en líneas anteriores, desde el punto de vista administrativo, son un instrumento superior en jerarquía en relación a sus respectivos contenidos.³⁸

— La naturaleza de los planes a que hemos hecho referencia queda relativamente establecida en el artículo 9o. de la Ley.

— La ley ordena al Presidente señalar las "relaciones" que existan entre el plan y las diversas iniciativas de ley, reglamentos, acuerdos y decretos. Por lo que se refiere a las primeras, es decir, a los proyectos de iniciativa de ley, cabe señalar únicamente que cuando dichos proyectos sean enviados como iniciativa de ley al Congreso, en términos estrictamente jurídicos, la mención que se haga ya sea en la exposición de motivos o en su texto de las relaciones que existan con el plan son inútiles y estériles, en virtud de que las disposiciones de este último no obligan por ningún concepto al Órgano Legislativo, independien-

³⁸ Artículos 6 a 8.

temente de la indeseable y constante práctica de aprobar, casi sin enmienda alguna, las iniciativas de ley del Presidente.

— Tal y como se señala en la ley,³⁹ la resolución sobre las "dudas que surjan sobre la interpretación de la ley" (*sic*), corresponde a la atribución constitucional dada al Presidente para reglamentar las Leyes (Art. 89-I), y esa atribución no puede ser delegada en el titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto como se pretende.

— Dentro de la jerarquía jurídica de las disposiciones que integran el sistema de planeación es un acierto, de acuerdo a lo comentado, el que en el capítulo denominado "Sistema Nacional de Planeación Democrática" se subordinen los programas administrativos a los planes, aunque en determinadas materias consideramos que es necesario formular planes parciales aun cuando éstos no sean sometidos a los mismos requisitos formales que proponemos para el plan global, siempre y cuando sean sometidos a la aprobación del Congreso con el propósito de que éstos sean por naturaleza leyes formales y materiales, subsanándose así los defectos de que adolece nuestro actual sistema.

— Por lo que se refiere al capítulo denominado Participación Social en la Planeación, ya hemos señalado que nos parece un sistema de poca relevancia el llamado por la ley como de "consulta popular". El de referéndum, como institución de mayor trascendencia en el sistema democrático y que en los casos de otras iniciativas de leyes debiera adoptarse, no es recomendable para la elaboración de planes administrativos por el poco conocimiento del pueblo del Estado en las cuestiones de la administración pública.⁴⁰ La ley de planeación debe reglamentar un proceso al través del cual el Presidente deba escuchar obligatoriamente la opinión de los Órganos Descentralizados por Colaboración.

— Respecto al capítulo cuarto de la ley cabe únicamente señalar, abundando en lo mencionado en los párrafos que preceden, que en virtud de que los programas tienen por objeto, exclusivamente, establecer mecanismos para el logro de las metas previstas en el plan global para el corto plazo, se hace necesario en nuestro concepto elaborar planes parciales y sectoriales, entendiendo por los primeros aquellos que llevan al cabo un desarrollo pormenorizado de una parte específica del plan global en el corto y mediano plazo y, por los segundos, aquellos

³⁹ Artículo 11.

⁴⁰ Ver: HAMDAN AMAD, Fauzi, "El Referéndum: Institución Genuinamente Democrática que no debe Circunscribirse su Aplicación al Distrito Federal, sino Hacerlo Extensivo al Ámbito Federal", en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, ELD, núm. 4, México, 1980, p.p. 337 y ss. En contra ver: DÍAZ Y DÍAZ. Ob. Cit. (3), p. 139.

que delimitan un sector específico del mismo en cualquiera de los plazos de consecución de metas en él fijados, es decir, en el corto, mediano o largo plazo.

— A pesar de los enunciados del artículo 40, que acorde con la naturaleza jurídica de los planes sólo habla de vinculación al plan de los proyectos de leyes de ingresos y presupuesto de egresos, cabe reiterar que aquél no vincula al Órgano Legislativo y que en términos reales tampoco obliga al titular del Administrativo, quien puede variar el o los planes según su propia determinación.

— La abrogación de la ley sobre Planeación General de la República, prevista en el artículo tercero transitorio de la ley, es innecesaria pues, independientemente de la inconstitucionalidad de ésta, la misma no se encontraba en vigor. En efecto, dicha ley fue expedida por el Presidente de la República en uso de "facultades extraordinarias para legislar" que el Congreso le había conferido sin haber mediado, previamente, situación alguna que haya dado lugar a suspender garantías individuales y sin que éstas hayan sido suspendidas sin razón alguna, creándose por ende la ley al través de una inconstitucional delegación de facultades para legislar, violatoria del artículo 49 constitucional en relación con el artículo 29. No obstante lo anterior, suponiendo la constitucionalidad de la ley, debe entenderse que la misma dejó de estar en vigor cuando dejó de existir la supuesta causa que dio lugar a la supuesta suspensión de garantías.

— Por último, debemos anotar que nos parece absurdo el contenido del artículo 5o. transitorio de la ley. No es constitucionalmente posible que el Congreso ordene al Presidente la formulación de iniciativas de leyes; ésta es una atribución que corresponde tanto a aquél, como a los Diputados y Senadores al Congreso y a las Legislaturas de los Estados y por su naturaleza es facultativa y no obligatoria. El hecho de que el Congreso señale que el "Ejecutivo Federal deberá proceder a ...efecto de formular... las iniciativas de reformas..." (a disposiciones legales), se traduce en una confirmación de la sumisión del Órgano Legislativo al titular del Administrativo, propia de Estados totalitarios. Es evidente que esta disposición no es obstáculo para que los Diputados, Senadores y Legislaturas Estatales hagan uso de esa atribución.

De conformidad con las proposiciones que realizamos para la instrumentación jurídica de los planes, sentimos que la ley de planeación debe contener, exclusivamente, disposiciones que regulen el procedimiento para la creación de los planes administrativos, sean éstos globales, parciales o sectoriales. En ella debe incluirse la obligación de

modificar los planes a medida que las metas a corto y mediano plazo vayan cumpliéndose o en la medida en que éstas dejen de cumplirse.

5. *Proposiciones*

Desde nuestro punto de vista, la instrumentación jurídica de los planes, desde la perspectiva constitucional, debe llevarse a efecto bajo las siguientes bases con el propósito de subsanar los defectos de que adolece nuestro actual sistema.⁴¹

— El Órgano Legislativo debe intervenir en la elaboración de los planes. Las atribuciones constitucionales que se le otorgarán con ese propósito no sólo tendrían por objeto subsanar los defectos ya mencionados; se trata también de hacer a ese órgano corresponsable de los actos al través de los cuales el Órgano Administrativo conducirá sus actividades y de crear ordenamientos jurídicos en base a los cuales aquél pueda basar el ejercicio de sus atribuciones en materias que de acuerdo con la ciencia administrativa dependen de los postulados básicos que se fijan en los planes administrativos.

Lo anterior no es sólo medio para encuadrar dentro de nuestra estructura jurídica a la actividad planificadora del gobierno, tiene también base en el actual sistema político del país. En efecto, sabido es que cualquier plan sometido por el Presidente al Congreso para su aprobación, sería irremediamente convertido por éste en ley formal y material. La proposición no tiene por objeto sino permitir que el derecho, analizado desde el punto de vista de los fines que persigue, instrumente una realidad hoy necesaria pero mal entendida a la ley del derecho económico y mal estructurada desde el punto de vista estrictamente jurídico a la luz de las recientes reformas constitucionales.

— La iniciativa de los planes debe corresponder, en virtud de la naturaleza intrínseca de éstos y de los fines que persigue, exclusivamente al órgano del poder público encargado de aplicarlos, es decir, al Administrativo.

— Esta iniciativa debe ser formulada por el Presidente de la República en unión de sus principales colaboradores y estructurado, finalmente, por la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyo nombre por cierto debería modificarse, atendiendo a la jerarquización de planes y programas a que antes nos hemos referido, para denominarse de Planeación y Presupuesto.⁴²

⁴¹ Ver: ALESSIO ROBLES, Miguel, *Ensayo para la Instrumentación Jurídica de los Planes Administrativos*, Tesis Profesional, ELD, México, 1982.

⁴² En el mismo sentido BELTRÁN FARRERA. Ob. Cit. (33). p.p. 41 y 42.

— Hablar de la democratización de la planeación es, en nuestro concepto, tocar dos tópicos importantes: el referéndum y la representación indirecta. Por el primero se someten a la aprobación del pueblo los planes administrativos; por el segundo, se entiende que la elección democrática que éste hace de sus gobernantes es causa y principio de una serie de facultades que para gobernar le corresponden al mal llamado Poder Ejecutivo, entre ellas, las que intrínsecamente le corresponden a quien administra al país, es decir, a la facultad y necesidad de planear esa forma de administración. Esto último rige actualmente en México. Pretender usar aprobaciones posteriores no corresponden, hoy por hoy, a nuestra realidad formada por un pueblo poco conocedor no sólo de los aspectos de la administración pública, sino hasta de sus derechos fundamentales. El único camino posible es el determinar, en el proceso inicial de diagnóstico de los planes, las necesidades a las que éstos por medio de sus metas están destinados mediante la preparación del instrumental necesario para crear los satisfactores necesarios. Sentimos que es irrelevante que en la etapa inicial de diagnóstico de los planes se realicen "consultas populares" ya que éstas traerían un mínimo de participantes, quienes en todo caso no pueden considerarse representantes de la voluntad popular. Es importante establecer que en las etapas de diagnóstico y formulación de los planes, el Órgano Administrativo debe escuchar, obligatoriamente, la opinión de aquellos organismos particulares que por sus funciones están obligados a colaborar con los de aquél, es decir, de los llamados Organismos por Colaboración.

— La aprobación de los planes debe realizarse por el Congreso antes de la discusión en éste de las iniciativas de leyes de ingresos y de presupuesto de egresos por razones que por su obviedad sólo requieren el siguiente comentario: al ser estas últimas leyes instrumentos de ejecución de las metas previstas para los planes para el corto plazo, es necesario que el Congreso tenga a la vista el instrumento que, una vez aprobado, le es obligatorio y con el que puede dar congruentemente cumplimiento a sus funciones de aprobar dichas leyes. Si este paso no se diera en la forma propuesta no se subsanaría sino en forma parcial uno de los defectos mencionados de nuestra actual estructura, es decir, la dependencia de los planes hacia esas leyes como instrumentos de ejecución.

— La aprobación de los planes debe ser llevada al cabo por todo el Congreso; consideramos que no debe excluirse al Senado ni siquiera en los casos de aprobación del presupuesto de egresos.⁴³

⁴³ Ver: RABASA Emilio, *La Organización Política de México*, p.p. 236 y 237.

— Por razones de orden práctico la discusión en el seno del Congreso de las iniciativas de planes debe iniciarse en la Cámara de Diputados, pues es en esta última donde se inician las discusiones tendientes a aprobar los más importantes medios de ejecución de metas al corto plazo.

Las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, analizadas desde el punto de vista de la teoría administrativa y referida a los planes administrativos, se traducen en importantes medios de revisión y actualización de las metas en éstos previstas; por ello consideramos importante que se establezca dentro de su instrumentación jurídica el que dicho organismo emita su opinión sobre la iniciativa de los planes presentada por el Presidente al Congreso, antes de que éste inicie la discusión tendiente a aprobarlo.

LANZ DURET, Miguel, *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 203. VALLARTA, Ignacio, *Votos desde Mayo de 1878 a Noviembre de 1922*. Tomo II, p. 6.