

Tercera parte
DINÁMICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

V. PRINCIPALES ACTIVIDADES DEL ESTADO	
Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	73
La finalidad del Estado	73
La actividad del Estado	73
Las atribuciones estatales	74
Las funciones estatales	76
La función legislativa	77
La función jurisdiccional	77
La función administrativa	78
Las actividades de la administración pública	79
Policía	79
Evolución de la noción de policía	80
Concepto actual de policía	80
El poder de la policía	81
La policía administrativa	81
La policía como corporación armada	82
Penas o sanciones por infracciones de policía	83
Las policías especiales	83
Fomento	85
Los servicios públicos	86
La gestión o actividad económica del estado	86

Tercera parte
DINÁMICA
DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

V. Principales actividades del Estado y de la administración pública

Los criterios para clasificar el quehacer estatal son muy diversos, dada la gran variedad de sistemas políticos, económicos y jurídicos que utiliza el Estado para su organización y funcionamiento: en su diseño juega un papel fundamental la finalidad que se persigue en cada caso, en consonancia con la ideología sustentada.

LA FINALIDAD DEL ESTADO

Sin duda, el *telos* de cada Estado, es decir, su elemento teleológico, su finalidad, habrá de ser factor determinante de su actividad; por ello, el maestro Gabino Fraga considera que la actividad estatal está configurada por el conjunto de actos, operaciones y tareas que le atribuye el derecho positivo y, por tanto, está obligado a desarrollar para la obtención de su *telos*, de su fin.¹

Ya que los fines de cada Estado los establece el derecho positivo de acuerdo con su ideología predominante, ésta habrá de influir poderosamente en la definición de las tareas que deban realizarse conforme al orden jurídico imperante en cada ente estatal.

LA ACTIVIDAD DEL ESTADO

Desde luego, un Estado de corte liberal tendrá un cúmulo de actividades a realizar más reducido que las asumidas por un Estado solidario, y éste, a su vez, poseerá un conjunto de tareas menos amplio que las correspondientes a un Estado totalitario. En todo caso, como afirma Serra Rojas:

¹ Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, 29 ed., Porrúa, México, 1990, p. 13.

La actividad del Estado, es decir, lo que el Estado debe hacer, se define por el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que deben alcanzar. La exigencia lógica del Estado se precisa por los fines o propósitos que una sociedad organizada le ha venido señalando de acuerdo con su propia naturaleza.²

Desde un punto de vista objetivo, la actividad estatal es el quehacer del Estado, o sea, la totalidad de operaciones y tareas desarrolladas por el ente estatal, las cuales por sus diversas características se clasifican en diferentes tipos.

Bajo la influencia de Montesquieu, desde hace más de dos siglos se acostumbra clasificar la actividad estatal en tres grandes categorías: legislación, jurisdicción y administración. La actividad legislativa produce y promulga la norma jurídica; la actividad jurisdiccional la aplica al caso concreto y, de ser necesario, exige coactivamente su cumplimiento; la actividad administrativa realiza los fines concretos de seguridad, progreso y bienestar de la sociedad.

La doctrina ha empleado en el análisis de la actividad estatal diversos términos o denominaciones, entre los que destacan los de atribución, cometido y función.

LAS ATRIBUCIONES ESTATALES

En el ámbito jurídico-político, se entiende por atribución estatal lo que al Estado le corresponde hacer, por lo que se puede considerar como el contenido de la actividad del Estado. Aun cuando es frecuente usar de manera indistinta las expresiones *atribuciones estatales* y *funciones estatales*, diversos autores las distinguen.

En opinión de Fraga, “las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones”;³ en cambio, para Villegas Basavilbaso es justo lo contrario, porque según él: “las atribuciones constituyen la forma de ejercicio de las funciones”.⁴ Algunos autores, encabezados por Roger Bonnard, proponen la idea de *atribución* como base del derecho administrativo. Según el renombrado profesor francés:

Las atribuciones son las tareas, los trabajos que el Estado realiza. Ellas constituyen los objetos de su actividad. Esta noción de atribución corresponde sensiblemente a la de profesión para los individuos. Cuando se dice que el Estado es industrial, comerciante, profesor, se indica en esa forma la atribución realizada por el Estado.⁵

Bonnard reconoce tres categorías de atribuciones estatales: en la primera ubica la reglamentación de la actividad privada, mediante la cual se regula la actividad de los particulares, para asegurar el buen orden de sus relaciones entre sí. La segunda categoría se refiere al fomento, limitación y vigilancia de la actividad

² Andrés Serra Rojas, *Derecho administrativo*, 10ª ed., Porrúa, México, 1981, t. I, p. 23.

³ Gabino Fraga, *op. cit.*, p. 26.

⁴ Benjamín Villegas Basavilbaso, *Derecho administrativo*, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1949, t. I, p. 6.

⁵ Roger Bonnard, *Précis Elementaire de Droit Administratif*, Recueil Sirey, Paris, 1926, p. 18.

privada. En la tercera categoría se contempla la sustitución parcial o total de la actividad de los particulares por la actividad estatal.⁶

A pesar de haber logrado tener seguidores importantes —Gabino Fraga en México—, la tesis de Bonnard sobre la atribuciones estatales, ha sido abandonada en la actualidad. Como dice Serra Rojas:

El concepto de atribución es un concepto útil, pero no indispensable. Es un término que no fundamenta las instituciones de derecho administrativo porque puede fácilmente omitirse. Para una disciplina jurídica es útil contar con numerosos términos que permitan el mejor conocimiento y manejo de los problemas del derecho, sin darles un alcance mayor al estricto. El uso de términos de connotación muy general nos conduce por un camino de incertidumbre. El concepto de atribuciones del Estado es de fácil empleo dentro de ciertos límites muy convencionales, pero no como un elemento básico, ni menos aceptarlo como un elemento necesario para definir las instituciones administrativas.⁷

Enrique Sayagués Laso es otro crítico del empleo del término *atribución* porque lo considera impreciso y propone en cambio el de *cometido*. “Los cometidos —afirma el profesor uruguayo— son las diversas actividades o tareas que tienen a su cargo las entidades estatales conforme al derecho vigente.”⁸ En el planteamiento de Sayagués no todos los cometidos son de la misma categoría, por ello distingue:

Los cometidos esenciales son aquellos cometidos del Estado inherentes a su calidad de tal, que no se conciben sino ejercidos directamente por él mismo: las relaciones exteriores, la defensa nacional, la seguridad en lo interior, la actividad financiera, etcétera. En los estados modernos no cabe imaginar que tales cometidos puedan estar a cargo de particulares, ni aun en carácter de concesionarios.⁹

Respecto de la denominación propuesta con poco éxito por Sayagués Laso, Enrique Silva Cimma estima que se pueden diferenciar con precisión tres conceptos distintos: en primer lugar el *servicio*, entendido como cuerpo orgánico; en segundo término la *actividad*, interpretada como acción desarrollada por ese servicio, con miras a conseguir un fin; y por último, el *cometido*, consistente en el fin buscado por el servicio y que se alcanza por medio de la actividad.¹⁰

Según se acaba de ver en los párrafos anteriores, la doctrina emplea diversas denominaciones para referirse a una misma idea: *atribuciones*, *cometidos* y *fines*, no son sino diversas formas de nombrar al *telos* del Estado.

⁶ Cfr. Roger Bonnard, *op. cit.*, pp. 16 a 20.

⁷ Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, t. I, p. 21.

⁸ Enrique Sayagués Laso, *Tratado de derecho administrativo*, Montevideo, 1963, p. 48.

⁹ *Ibidem*, p. 56.

¹⁰ Cfr. Enrique Silva Cimma, *Derecho administrativo chileno comparado*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1969, p. 15.

LAS FUNCIONES ESTATALES

Se puede entender como funciones estatales o públicas, las actividades reservadas a los órganos depositarios del poder público, el cual es único y no se divide; los que se separan son sus órganos y sus funciones. Diversos autores coinciden en considerar a las funciones como medios o formas de realización: de los fines, en la versión de Serra Rojas; de las atribuciones, en la tesis de Fraga; de los cometidos en el esquema de Sayagués Laso.

En opinión de Carré de Malberg, en derecho público se entiende por funciones estatales las diferentes actividades del Estado que representan las diversas manifestaciones o formas de ejercicio de la potestad estatal. “La teoría de las funciones —sostiene el respetado autor francés— no debe confundirse con la de las atribuciones o cometidos del Estado.”¹¹

Para un amplio e importante sector de la doctrina, las funciones públicas se insertan en el rango de las actividades esenciales o mínimas de la sociedad y del Estado. En el sentir de Rafael Bielsa:

Las funciones del Estado son las de la sociedad (seguridad, justicia, bienestar en el orden económico y cultural); pero la sociedad sin el Estado no podría garantizar esas funciones. En consecuencia, el Estado no tiene funciones distintas de aquellas que interesan a la sociedad, sino que son las de la sociedad misma; los fines del Estado son los fines de la sociedad y los de ésta son los fines comunes de las personas que la forman.¹²

El autor de la presente obra considera las funciones públicas como actividades esenciales del Estado contemporáneo, fundadas en la idea de soberanía, cuya realización satisface necesidades públicas, es decir, necesidades del Estado, del aparato gubernamental, de la administración pública, del municipio, en fin, necesidades de los entes públicos, distintas, por tanto, a las de carácter general, suma de muchas individuales similares de los particulares.

El profesor Manuel María Díez sostiene: “el término función pública debe reservarse para designar los modos primarios de manifestarse la soberanía, de donde la numeración primaria de las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial”.¹³ Esta clasificación tripartita de las funciones públicas o estatales logró

¹¹ R. Carré de Malberg, *Teoría general del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1948, trad. José León Depetre, p. 249. En cambio, para Roger Bonnard, *op. cit.*, p. 32, “las funciones del Estado son los medios que le permiten cumplir sus atribuciones. Así como las personas realizan ciertas operaciones para ejercer una profesión, así también el Estado ejecuta ciertas funciones a efecto de poder cumplir sus fines”.

¹² Rafael Bielsa, *Derecho administrativo*, Depalma, Editor, Buenos Aires, 1955, t. I, p. 151. Según Carré de Malberg, *op. cit.*, p. 252, “las funciones estatales, conforme a una tradición muy antigua, se reducen por unanimidad de los autores a tres grandes clases de actividad: la legislación, la administración y la justicia”.

¹³ Manuel María Díez, *Derecho administrativo*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1967, p. 187. En términos parecidos, apoyados en la idea de soberanía, Ramón Parada apunta: “las funciones públicas soberanas serían actividades administrativas que se prestan *uti universi*, de un modo generalizado y no

un amplio consenso doctrinario en el presente siglo —aunque en la actualidad ya ha sido cuestionada—, en lo que los autores no lograron acuerdo fue en el criterio empleado para tal clasificación.

De acuerdo con el criterio orgánico, por cierto ya superado, cada una de las tres funciones del Estado se encomienda a un órgano de su aparato gubernamental y cada función viene a ser toda actividad desarrollada por el correspondiente órgano. Mas la realidad se encarga de acreditar que, además de la actividad primordial que les caracteriza, tales órganos también realizan actividades similares a las fundamentales de los otros dos.

Así, es común que el órgano legislativo, además del desempeño de la función legislativa que le caracteriza, tenga a su cargo otras que por su naturaleza intrínseca son de carácter jurisdiccional y administrativo; asimismo, es normal que el órgano judicial, aparte de sus características funciones jurisdiccionales, desempeñe algunas administrativas y otras materialmente legislativas; en tanto que, por su parte, el órgano ejecutivo, añade al desempeño de sus funciones administrativas, la ejecución de funciones legislativas y jurisdiccionales.

La función legislativa

El criterio orgánico interpretaba la función legislativa como toda actividad —y sólo la actividad— realizada por el órgano legislativo; hoy por hoy, muchos autores entienden por función legislativa —cuyo contenido es el *acto regla*— la elaboración de la norma jurídica abstracta, es decir, de la regla de conducta externa humana, de carácter general, obligatorio y coercitivo, sin importar el órgano que la dicte. Por tanto, la función legislativa, como dice Fernando Garrido Falla:

[...] consiste en establecer por vía general y obligatoria las normas a que ha de ajustarse la conducta de los miembros de la comunidad, así como la organización misma de esa comunidad [...]. Se trata, pues, de una función a través de la cual el Estado establece normas jurídicas donde las situaciones a resolver se contemplan abstractamente, impersonalmente, y no para que sirvan de solución a un caso concreto planteado.¹⁴

La función jurisdiccional

La función jurisdiccional es la aplicación de la regla general, abstracta, impersonal y obligatoria (o sea, de la norma jurídica) a cada caso específico para dirimir una

mensurable, ni susceptible, por otra parte, de una actividad privada independiente o por medio de la delegación que comporta la técnica concesional". (Marcial Pons, *Derecho administrativo*, ediciones Jurídicas, Madrid, 1991, t. I, p. 420.)

¹⁴ Fernando Garrido Falla, "Funciones del Estado", en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Editorial Francisco Seix, Barcelona, 1971, t. X, p. 515.

controversia, y surge en el momento en que el poder público asume la solución de las controversias.

Para el emérito profesor Eduardo García Máynez, “la función jurisdiccional puede definirse como aplicación de normas jurídicas a casos concretos, aplicación que obliga a los particulares y puede hacerse efectiva aun contra su voluntad”.¹⁵

La función administrativa

De las tres funciones públicas tradicionales, la más difícil de precisar conforme al criterio orgánico es la administrativa; esta función la realiza el órgano o Poder Ejecutivo, lo que numerosos autores rechazan porque también los otros órganos realizan funciones intrínsecamente administrativas, según se ha visto antes.

Otro criterio para determinar la función administrativa es el negativo o residual, que la explica como la actividad estatal resultante, una vez excluidas la legislativa y la jurisdiccional; empero, este criterio resulta insuficiente porque algunas actividades estatales no tienen clarificada su naturaleza.

Un criterio más que se emplea para explicar la función administrativa es el material o sustantivo; Miguel S. Marienhoff lo utiliza al explicarla como “la actividad permanente, concreta y práctica, del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran”.¹⁶

En opinión de Hauriou, las funciones legislativa y jurisdiccional se diferencian de la administrativa, en que las dos primeras tienen como finalidad la creación y protección del derecho, en tanto que la última tiene por objeto realizar los fines de conservación y de cultura del Estado.¹⁷

También, como hace notar el profesor argentino Guillermo Altamira, entre la función legislativa y la administrativa se advierte una diferencia de potestad en relación con sus consecuencias. En efecto, una misma disposición adquiere distinta repercusión según se emita por vía legislativa o administrativa; esta desigualdad proviene de los desniveles de potestad entre los órganos legislativo y ejecutivo.¹⁸

De lo anterior se desprende que en el ejercicio de la función administrativa en busca de los fines o cometidos estatales figuran, en primer término, las medidas contenidas en las disposiciones legales —producto de la función legislativa—, lo cual significa que el órgano administrativo debe actuar invariablemente subordinado a la ley que no sólo es límite sino, también condición para el ejercicio de la función administrativa.¹⁹

¹⁵ Eduardo García Máynez, *Introducción al estudio del derecho*, 34ª ed., Porrúa, México, 1982, p. 229.

¹⁶ Miguel S. Marienhoff, *Tratado de derecho administrativo*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1970, p. 60.

¹⁷ Cfr. Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif*, 9ª ed., Librairie Larose et Tenin, París, 1919, p. 182.

¹⁸ Pedro Guillermo Altamira, *Curso de derecho administrativo*, Depalma, Edición póstuma, Buenos Aires, 1971, pp. 212 y 213.

¹⁹ *Ibidem*, p. 213.

LAS ACTIVIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El profesor belga André Buttgenbach estima que la actividad de la administración pública se puede agrupar en cuatro grandes rubros: el primero engloba la reglamentación, la vigilancia y el control de la actividad privada; el segundo comprende la ayuda a la iniciativa privada y a las empresas privadas de interés colectivo; el tercero abarca la creación y la gestión de los servicios públicos; el cuarto consiste en lo contencioso administrativo.²⁰

Renato Alessi también agrupa en cuatro tipos el universo de la actividad administrativa: el primero atiende a la organización jurídica, objetiva y subjetiva del órgano administrativo; el segundo se destina a obtener los elementos indispensables para la operación y funcionamiento del aparato estatal; el tercero garantiza el orden jurídico, la seguridad interna de la comunidad social y la seguridad externa del Estado; el cuarto tipo de actividades busca proporcionar utilidad a la población, tanto de orden jurídico como de orden económico-social.²¹

En fin, las clasificaciones teóricas de las actividades de la administración pública son muy numerosas, empero, independientemente de la idea de la función pública administrativa, un sector importante de la doctrina —encabezado en Italia por Errico Presutti, en Francia por Roger Bonnard, en España por Luis Jordana de Pozas y en México por Andrés Serra Rojas— reconoció tres modalidades dentro de la actividad administrativa: policía, fomento y servicio público; después se admitió la de gestión económica.²²

POLICÍA

Conforme a una de sus acepciones, el vocablo *policía* se interpreta como conjunto de ordenamientos jurídicos encaminados a mantener el orden público de un Estado; en otro sentido, significa cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de la población, a las órdenes de las autoridades; esta palabra proviene de la voz latina *politia*, que a su vez deriva de la griega *politeia*, que significa ciudadanía, vida pública o administración del Estado.

Para algunos estudiosos, el término policía empieza a emplearse en el ámbito jurídico a principios del siglo XV, en las Ordenanzas Reales de 1403 relativas a la “Policía y Buen Gobierno” de la ciudad de París; no obstante, donde mayor desarrollo alcanza la noción de policía es en Alemania, en donde, según Fritz Fleiner, a fines del siglo XV se introduce bajo el vocablo *polizei*.²³

²⁰ André Buttgenbach, *Principes Généraux. Organization et Moyen de Action des Administration Publique*, Larcier, París, 1954, p. 11.

²¹ Cfr. Renato Alessi, *Instituciones de derecho administrativo*, Bosch, Barcelona, 1970, trad. Buenaventura Pellisé Prats, p. 240.

²² Jorge Olivera Toro, *Manual de derecho administrativo*, Porrúa, México, 1967, p. 38.

²³ Vid. Fritz Fleiner, *Instituciones de derecho administrativo*, Labor, Barcelona, 1953, trad. Sabino Álvarez Gendín, p. 310.

Evolución de la noción de policía

En sus inicios, según algunos autores, la noción de policía está referida a la ciudad y su gobierno;²⁴ después, con el Estado absolutista, la noción se amplía para abarcar todo lo relativo al gobierno interior de una entidad política, lo cual se regula en el *ius politiae*, o sea, en el derecho de policía, dictado de manera arbitraria por el monarca que asume el rol de benefactor de sus súbditos, quienes carecen de derechos. Sobre este punto el profesor español José Antonio García-Trevijano Fos explica:

El *ius politiae* venía a significar todo el conjunto de reglas referentes a la vida social y comunitaria. Poco a poco el término policía se fue depurando de una serie de funciones que quedaron independizadas; pero este proceso es lento y nada claro, pues parte de la doctrina continúa manteniendo el sentido total del vocablo. Podemos definir, por tanto, el derecho de policía, como el derecho público del Estado absoluto, englobando el político, el administrativo e internacional, si es que en aquella época se hubiese realizado esta distinción.²⁵

En el Estado liberal la noción de policía se redujo a garantizar la tranquilidad y el orden público entendido como seguridad en la vía pública; en este orden de ideas, el Código General de Prusia de 1794, en el párrafo 10 del título XVII de la parte II, estableció: “Es función de la policía el tomar las medidas necesarias para mantener la tranquilidad pública, la seguridad y el orden y para prevenir peligros inminentes al público o a alguno de sus miembros.”²⁶

En el Estado intervencionista la noción de policía se incrementa con los rubros de salubridad, moralidad, orden público, económico y político, por lo que, en este sentido, policía se convirtió en el conjunto de actividades caracterizadas por la utilización de medidas coactivas para limitar la actuación y los derechos de los particulares en beneficio del interés general; así, la antigua policía del Estado liberal, convertida en policía de seguridad, vino a ser una de las muchas clases de policías del Estado intervencionista.

Concepto actual de policía

Algunos autores recomiendan no confundir el concepto de policía con el de gendarme o agente de policía; el primero está referido a una actividad del gobierno, el segundo alude a un servidor público, guardián del orden; por ello, Serra Rojas propone:

²⁴ Alejandro Nieto García, “Algunas precisiones sobre el concepto de policía”, en *Revista de Administración Pública*, Madrid, núm. 81, 1976, p. 39.

²⁵ José Antonio García-Trevijano Fos, *Tratado de derecho administrativo*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1968, t. I, p. 151.

²⁶ Tomado de Fritz Fleiner, *op. cit.*, p. 311.

Comencemos por ofrecer una explicación previa de lo que se entiende por policía en términos generales y apoyados en la doctrina sobre el particular:

El régimen de policía está constituido por un conjunto de facultades coactivas que tiene el poder público, para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales, dentro del concepto moderno de Estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley que se funda en una finalidad de utilidad pública.²⁷

El poder de la policía

Entendida como el régimen a que se refiere Serra Rojas, policía implica el ejercicio de un poder: el de policía. La locución *poder de policía*, al parecer, fue acuñada en el siglo pasado por John Marshall, presidente de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, en la sentencia del caso “Brown vs. Maryland”, para aludir a la facultad del Estado de precisar el alcance de los derechos individuales.

Para el profesor argentino Rafael Bielsa: “Entiéndese por poder de policía la potestad jurídica de la administración pública que se ejercita mediante limitaciones con el fin de regular el uso de la libertad y promover el bienestar general.”²⁸

En la actualidad la doctrina jurídica predominante, en especial en América Latina, interpreta el poder de policía como el conjunto de restricciones impuestas coactivamente al ejercicio de los derechos por la vía reglamentaria, en aras del interés general.²⁹

La policía administrativa

Conviene tener presente el carácter polivalente del término policía para no confundirlo cuando se refiere a una actividad del gobierno, con el de gendarme o agente de policía, que alude a un cuerpo armado. En el primer sentido se trata de la *policía administrativa* que significa el poder jurídico de adoptar decisiones para limitar la libertad y la propiedad de los particulares.

Para Fernando Garrido Falla la *policía administrativa* es “aquella actividad que la administración despliega en el ejercicio de sus propias potestades que, por razones de interés público, limita los derechos de los administrados mediante el ejercicio, en su caso, de la coacción sobre los mismos”.³⁰

²⁷ Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, t. II, p. 438.

²⁸ Rafael Bielsa, *Principios de derecho administrativo*, El Ateneo, Buenos Aires, 1947, p. 23.

²⁹ En este sentido, *vid.* Daniel E. Herrendorf, *El poder de policía en un sistema de derechos humanos*. Cuadernos Inacipe, México, 1990, p. 41.

³⁰ Fernando Garrido Falla, *Tratado de derecho administrativo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, vol. II, p. 161.

La policía como corporación armada

Otra acepción de policía atañe a las *fuerzas o cuerpos de policía* y denota la ejecución material de las tareas de vigilancia de la vía y lugares públicos, de prevención de comisión de delitos, de prevención de comisión de infracciones administrativas, de investigación de las infracciones, de persecución de los infractores y de mantenimiento del orden público, por parte de las corporaciones armadas policiales.

Tales corporaciones de policía están facultadas para hacer uso de la fuerza a fin de corregir la conducta renuente o desobediente de los particulares respecto de las disposiciones de policía y buen gobierno. Obviamente tal facultad no autoriza a ningún agente de la policía al uso caprichoso de la fuerza, porque la coacción —salvo casos excepcionales— ha de sujetarse, según la doctrina, a un proceso preventivo que cuando menos incluya un acto formal de apercibimiento previo, una notificación y, desde luego, una negativa o mora infundada del afectado.

Dentro de los casos excepcionales que permiten a los cuerpos de policía el uso de la fuerza o coacción sin darse el mencionado proceso preventivo, se hallan el *estado de necesidad*, y la destrucción de bienes públicos.

El estado de necesidad

Cuando un derecho entra en conflicto con otro y ambos están involucrados en un grave peligro que no puede suspenderse o resolverse de inmediato, se está frente al estado de necesidad, en cuyo caso se justifica el sacrificio de bienes o derechos de menor valor, para preservar los de mayor valor sin las medidas previas del antes citado proceso preventivo.

La destrucción de bienes públicos

Tampoco existe obligación de efectuar el referido proceso preventivo cuando se trata de actos de particulares que destruyen o dañan bienes públicos. Sobre este particular, el profesor argentino Bartolomé A. Fiorini señala:

En este caso no se habla del ataque a un derecho o libertad fundamental, puesto que ningún individuo tiene derecho privado sobre las cosas públicas; su conducta de desigualdad es un ataque frontal al derecho de todos. Su conducta individual y particular es manifiesta infracción; por ejemplo, colocación de un objeto que molesta el curso natural de un río, colocación de un automotor que obstruye la calle pública, colocación de carteles en hilos del servicio público de electricidad, etc. En estos casos, los actos coactivos para el inmediato retiro de objetos, sin intimación o notificación previa, se miden de acuerdo con el perjuicio que se produce a la colectividad.³¹

³¹ Bartolomé A. Fiorini, *Manual de derecho administrativo*. La Ley, Buenos Aires, 1968, t. II, p. 676.

El caso en que el agente de policía utiliza su arma para defenderse de la agresión antijurídica, actual o inminente, y no provocada, de un particular, es distinto porque entonces el agente de policía hace uso del derecho de legítima defensa, siempre y cuando sea indispensable la defensa y exista racionalidad de los medios empleados para repeler la agresión. En este supuesto el agente de policía hace uso del arma como cualquier gobernado en ejercicio de la legítima defensa, ante el ataque injustificado que sufre.

Penas o sanciones por infracciones de policía

Como se ha dicho, es una facultad de la policía hacer uso de la coacción; de ella se desprende la de imponer penas o sanciones administrativas por contravenciones o faltas a la normativa de policía y buen gobierno. Destacan entre tales penas el arresto administrativo o prisión gubernativa y la multa administrativa.

El arresto administrativo

Llamado también prisión gubernativa o administrativa, el arresto administrativo viene a ser la breve reclusión o privación de la libertad, a manera de coerción policial prevista en la normativa de policía, impuesta con base en pruebas o evidencias que acrediten la infracción a disposiciones específicas de policía.

Más que imponer una pena, el arresto administrativo por infracciones de policía tiene el propósito de mantener el orden público o de restablecerlo cuando se ha alterado. Así se le considera cuando se arresta a los rijosos durante el desarrollo de un espectáculo público o al ebrio que escandaliza en la vía pública, por ejemplo.

La multa administrativa

Otro tipo de sanción es la multa administrativa, considerada como un medio represivo de tipo pecuniario por infringir disposiciones de policía que impone la administración pública: consiste en el pago de una cantidad de dinero al erario, previa comprobación de la infracción cometida.

De acuerdo con la teoría, la multa administrativa, a diferencia de la fiscal, es de monto reducido o bajo y trata sólo de reprimir la infracción, mas no de compensar lo evadido por infractores no detectados.

Las policías especiales

La policía administrativa ha extendido su ámbito de manera importante, lo que hace conveniente diferenciar en ella distintos tipos de acuerdo con la diversidad de materias de control policial; por tanto, como certeramente apunta Garrido Falla:

La distinción entre la policía general y las policías especiales es una consecuencia de la ampliación del concepto de orden público como causa justificante de la intervención policial [...] Las policías especiales surgen con el intervencionismo administrativo en aquellas otras materias que, con la evolución del Estado moderno, pasan a conectarse con la idea de orden público.³²

De esta suerte, se suele hablar de policía de seguridad, policía de cultos, policía de la propiedad, policía de comercio y policía sanitaria, entre otras.

Policía de seguridad

Sin duda, la policía de seguridad es la policía por antonomasia, cuyo propósito consiste en mantener el orden público mediante la vigilancia de agentes públicos armados que efectúan una doble labor: preventiva y represiva; la primera para mantener el orden público y la segunda para restablecerlo cuando ha sido alterado.

Policía de cultos

Tiene como propósito mantener la exteriorización en público del sentimiento religioso y de sus ceremonias y solemnidades de forma que no constituyan delito o falta administrativa, respeten el orden y la moral públicos, y se apeguen a lo dispuesto por la ley. El artículo 24 de la Constitución General de la República dispone:

Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Los actos religiosos de culto político se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.

Policía de la propiedad

La policía de la propiedad se propone proteger los derechos de propiedad inmobiliaria e intelectual mediante la inscripción, en los registros públicos de propiedad y de comercio de tales derechos, y la publicidad correspondiente que de dicha inscripción se deriva, con el afán de dar seguridad jurídica en su adquisición y en su goce normal, así como con el objeto de proteger la buena fe de los gobernados, exigiendo el cumplimiento de los respectivos requisitos jurídicos esenciales.

³² Fernando Garrido Falla. *Tratado de derecho...*, op. cit., vol. II, p. 179.

Policía de comercio

La finalidad de la policía de comercio consiste en proteger los derechos del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones comerciales entre proveedores y consumidores, cuidando y constatando que los instrumentos y prácticas del comercio se mantengan dentro de los cauces de la ley, a cuyo efecto vigila y verifica:

- a) Las pesas y medidas, en aras de la certeza y uniformidad de las unidades empleadas.
- b) Los envases, marcas, denominaciones, especificaciones y demás inscripciones de los productos, para evitar falsedades y engaños.
- c) Que en el envase del producto aparezca visible el peso neto del producto o la cantidad en la medida que corresponda.
- d) Que los productos dañinos para la salud adviertan tal cosa de manera visible en su envase y en su publicidad.
- e) Que la publicidad no sea engañosa.
- f) Que se haga constar si el producto es nacional o extranjero, y en este último caso el lugar de procedencia y fabricación, así como el nombre y domicilio del responsable en el país.
- g) En fin, en los términos del artículo 2º de la Ley Federal de Competencia Económica: “Proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.”

Policía sanitaria

La función primordial de la policía sanitaria es proteger la salud de la población y la salubridad general del país, mediante la planeación, regulación control y vigilancia de los servicios de atención médica, salud pública, regulación sanitaria y salubridad general; control y vigilancia de la preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación, distribución y circulación de comestibles y bebidas, productos biológicos, drogas y productos medicinales; y cuidar de la aplicación de las medidas para combatir el alcoholismo, las toxicomanías, las enfermedades transmisibles y las epidemias.

FOMENTO

Otra importante actividad de la administración pública es la de fomento, definida por Luis Jordana de Pozas como la “acción de la administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidas a

los particulares, y que satisfacen necesidades públicas o que se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos.³³

El fomento o mecenazgo es una técnica empleada desde hace muchos siglos para estimular la actividad privada en actividades que interesan al poder público. Hoy como ayer, la administración pública recurre al fomento para alentar y persuadir a los particulares, por medio de estímulos positivos de diversa índole, a utilizar sus recursos y a orientar su actuación hacia objetivos de utilidad o provecho general o comunitario.

Históricamente la actividad de fomento registra diversas modalidades, entre las que destacan las medidas honoríficas, las económicas y las jurídicas; entre las primeras figuran las condecoraciones, las preseas y las distinciones académicas; entre las económicas se encuentran las subvenciones y las desgravaciones fiscales; y entre las jurídicas se incluyen los privilegios que se otorgan a los inventores para el uso de sus inventos y a los autores y artistas en relación con sus obras.

LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Como otra de las formas de la actividad de la administración, el servicio público está destinado a satisfacer las necesidades de carácter general, ya sea de manera directa mediante sus propios órganos o bien indirecta por medio de particulares.

En capítulo posterior se analizará con amplitud el servicio público, por ahora la discusión se limita a recordar que Jorge Olivera Toro lo entiende como “la actividad de la que es titular el Estado y que, en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas, de una manera regular, continua y uniforme”.³⁴

LA GESTIÓN O ACTIVIDAD ECONÓMICA DEL ESTADO

Además de las actividades de policía, de fomento y de servicios públicos, el Estado realiza, en mayor o menor número según su grado de intervención en la economía del país, diversas actividades económicas consistentes en aportar bienes al mercado.

En países no socialistas, el Estado efectúa tales actividades para asegurar el interés nacional en áreas prioritarias o estratégicas, como en el caso de Petróleos Mexicanos y sus filiales, o para cubrir la deficiencia, la insuficiencia o el abandono de los particulares respecto de distintas actividades en materia económica.

Un análisis de la historia del siglo XX permite advertir una euforia intervencionista en el Estado —semejante a la actual euforia privatizadora—, en especial a partir de la terminación de la Primera Guerra Mundial.

³³ Luis Jordana de Pozas. “Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo”, en *Revista de Estudios Políticos*. Madrid, núm. 48, 1949, pp. 42 y 43.

³⁴ Jorge Olivera Toro. *op. cit.*, p. 57.

A la mitad del presente siglo, en el desarrollo de sus actividades el Estado traspuso los límites de las funciones públicas al convertirse en prestador de servicios públicos, en consonancia con el principio del solidarismo implícito en el esquema del *Estado de bienestar*; y no contento con ello se adjudicó una serie de actividades económicas distintas a las funciones públicas, a las actividades de policía y fomento, y a los servicios públicos, hasta ganar la denominación de Estado empresario al que, con razón, se le tildó de obeso.

Actividades económicas simples del Estado —explica García Trevijano— son aquellas actividades en que no concurre ninguna de las facetas anteriores. Esta actividad en una economía del mercado, en un sistema occidental, aunque sea de planificación parcial, es una actividad típicamente privada, y el Estado puede intervenirla sólo con características de subsidiaridad y, sobre todo, esto es lo importante, sometido a una serie de requisitos para no matar a la iniciativa privada y suplantarla.³⁵

La hiperactividad estatal se trató de justificar con diversas razones, no todas válidas ni convincentes, y menos aún explicables en todos los países que las utilizaron.

Entre las principales causas de la actividad empresarial —ahora en declive— del Estado en México destacan: el aumento de sus atribuciones a partir de la promulgación de la Constitución de 1917; la explotación directa, por parte del Estado, de los recursos de su propiedad, o la prestación directa de ciertos servicios públicos; la atención de actividades económicas que, sin ser básicas para el país, constituyen rubros importantes que no son atendidos en forma adecuada por el sector privado.

Entre las causas de la actividad empresarial del Estado mexicano figuraron también: la adquisición de empresas abandonadas por la iniciativa privada, por quiebra o incosteabilidad, para mantener vigentes esas fuentes de trabajo y no acrecentar el desempleo; y el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas que demanda una participación activa del Estado, a través de instituciones tales como el Instituto Mexicano del Petróleo.

Inserto en un sistema de economía mixta, el Estado mexicano trató de justificar su papel de empresario con el argumento de que no lo hacía con el ánimo de sustituir a la iniciativa privada, sino de actuar subsidiariamente ante una cobertura insuficiente, deficiente o inadecuada por parte del sector privado.

³⁵ José Antonio García-Trevijano Fos, *op. cit.*, t. II, vol. I, p. 43.