

*¿ES POSIBLE UN DERECHO MEXICANO  
DE LA PLANEACION?:  
UNA APROXIMACION INICIAL*

*JOSE FRANCISCO RUIZ MASSIEU*

1. La planeación del desarrollo se ha introducido a la vida pública de México, como un proceso administrativo, un método político y una técnica económica, pero ciertamente también como un fenómeno jurídico con el que deben contender los peritos en derecho y, subrayadamente, los peritos en derecho político.

La eclosión de la planeación y su uso intensivo ha de compatibilizarse —y ahí radica la tarea del jurista— con otros institutos jurídicos que dan cimiento a la estructura constitucional y al régimen de economía mixta, como son las garantías individuales, la rectoría estatal, el pacto federal, la división de poderes, la libertad municipal, el estado social de derecho, la responsabilidad de los servidores públicos. Más aún, la emergencia de la planeación ha de compatibilizarse con los ingredientes fundamentales del sistema político: La preponderancia del partido de la revolución y la participación organizada de los grandes grupos sociales (obreros, campesinos, clases medias y empresarios).

2. La ancha y espesa película jurídica —la dimensión jurídica— de la planeación, conduce a que los abogados al servicio del estado nos interroguemos sobre la necesidad de que se integre una disciplina que bien se podría denominar “Derecho de la planeación”, como alude el epígrafe de estas notas, las cuales, por cierto, no tienen más propósito que el de colocar el tema

en la esfera de preocupación de juristas más esclarecidos; el de hojear algunas, sólo algunas, hipótesis iniciales que provoquen desarrollos más lúcidos.

Para hablar de un *derecho de la planeación*, ha de echarse mano de la misma licencia, teórica y semántica a la vez, que ha permitido que se hable con cómodo desenfado de *derecho urbano*,<sup>1</sup> *derecho ecológico*, *derecho a la seguridad social*, *derecho de la comunicación*, *derecho del mar*, *derecho de la educación* y, con más cepa, de *derecho económico*.<sup>2</sup>

El derecho de la planeación, para no introducirnos en el laberinto de la severa teoría del derecho, en el afán de fundar su autonomía como rama jurídica, debe mirarse como el agrupamiento, con propósitos de síntesis y de análisis, de los contenidos normativos de los procesos planificadores, que pertenecen a varias disciplinas jurídicas, a fin de sistematizarnos en torno a los grandes temas de la planeación. El objetivo no puede ocultarse, es científicamente modesto, pues pertenece más a la pedagogía que a la especulación; más a la praxis gubernativa, que a la investigación académica.

Interesa agrupar contenidos dispersos y normas que regulan el proceso de planeación, así como subrayar su pertenencia a otras disciplinas, para que los principios rectores de éstas, les rijan aun cuando pudieren estar en aparente colisión, pues precisamente la integración de un *derecho de la planeación*, tendría la ventaja de que la búsqueda de la eficacia planificadora, no lleve a que se sacrifiquen esos principios (p.ej. la so-

<sup>1</sup> Yo mismo, en mi ensayo "Derecho urbanístico" (dentro de la serie "Introducción al derecho mexicano", UNAM, 1981), hice uso de esa licencia para desarrollar los fundamentos del complejo normativo que regula la vida de las ciudades.

<sup>2</sup> En la obra colectiva "Introducción al derecho mexicano", que bajo la generosa dirección de Jorge Carpizo, publicó el Instituto de Investigaciones Jurídicas, se dio alojamiento a esas voces que seguramente habrían repugnado a los clásicos de la sistemática del derecho.

beranía estatal, elemento radical del derecho constitucional mexicano).

3. La formación del derecho mexicano de la planeación, se antoja oportuna si no pasa desapercibido que, en brevísimo plazo, se han generado elementos de la mayor entidad:

a. En 1981 apareció en torno al tema el aporte doctrinal más destacado de que se tenga noticia en nuestro país: bajo los auspicios de Miguel de la Madrid y pie de imprenta de Editorial Porrúa, fue publicada la obra "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México", en la que colaboraron los juristas más lúcidos,<sup>3</sup> lo que representa el inicio de una todavía corta, pero ya maciza corriente doctrinal, componente esencial en un proceso como el que se analiza;

b. En 1983 entran en vigor las enmiendas constitucionales<sup>4</sup> que consagran a la planeación como un sistema democrático de impulso y orientación del desarrollo, así como la ley reglamentaria respectiva;<sup>5</sup> esto es, el marco legal básico, culminando una larga evolución legislativa y política, que no es el caso recorrer.

c. En 1983 se expide mediante decreto presidencial, lo que subraya el envolvente jurídico de la planeación mexicana, el Plan Nacional de Desarrollo, primer plan gubernamental que

<sup>3</sup> Excepción hecha de Carlos Salinas de Gortari y Gustavo Martínez Cabañas, economistas de profesión, participaron José Sáenz Arroyo, Sergio García Ramírez, Miguel González Avelar, Fernando Zertuche, Manuel Velázquez Carmona, Miguel Valdés Villarreal, Alfonso Nava Negrete, Bernardo Sepúlveda, Fernando Baeza, Enrique Álvarez del Castillo, Humberto Lira Mora, Alejandro Carrillo Castro y el que firma estas notas, entre otros.

<sup>4</sup> Ruiz Massieu, José Francisco. *Las nuevas artículos económicos de la Constitución*. Una interpretación jurídica y política en "Revista mexicana de justicia". Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal e Instituto Nacional de Ciencias Penales, No. 4, Vol. I, oct.-dic./83. Págs. 11-29.

<sup>5</sup> Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983.

aparece para un sexenio completo,<sup>6</sup> y en 1984 se aprueban, también con decretos presidenciales, los programas sectoriales de mediano plazo. En esos dos años, surgen también leyes locales de planeación, se expiden planes estatales de desarrollo como fruto de la cooperación federal y estatal y se instituyen los sistemas estatales de planeación.

d. A partir de los cambios iniciados en 1977, se reforma y amplía radicalmente la administración pública de la planeación, integrándose el elemento orgánico de esos procesos<sup>7</sup> e, igualmente, a partir de ese año se ensancha el uso del método convencional entre los niveles de gobierno con propósitos de planificación del desarrollo.<sup>8</sup>

La concurrencia de esos elementos doctrinales, legales y administrativos, es coyuntura que hace propicio que se elabore un derecho mexicano de la planeación. A ello deberá, en su momento, contribuir el trabajo jurisprudencial, para que sea un derecho vivo y dinámico, como sucede en España y Francia, para sólo citar dos casos relevantes.

4. La norma fundamental proporciona el basamento explícito y sistemático del derecho mexicano de la planeación, que será así un derecho constitucional. El artículo 26 reformado dispone que la planeación —ajustándonos a la arraigada clasificación de los economistas— será indicativa para la sociedad y obligatoria para el sector público federal, pero esto último con las modalidades y límites que líneas adelante se verán.

<sup>6</sup> Recuérdese que los planes sexenales 1935-1940 y 1941-1946 fueron obra del partido mayoritario y que el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, se expidió hasta el cuarto año de gobierno.

<sup>7</sup> Se instituye la Secretaría de Programación y Presupuesto, como eje del sistema planificador.

<sup>8</sup> Se establece el Convenio Único de Coordinación en 1977, el cual se transforma en Convenio Único de Desarrollo en 1983, para vincular los procesos federal y estatales de planeación.

Ese precepto, además, vincula a la planeación con el federalismo y la división de poderes.

Cuando se aprecia el artículo 26 reformado —así como los artículos 25, 27 y 28—, viene a la memoria lo que dijo Ignacio Ramírez al contemplar la Constitución de 1857, que para muchos fue moderada y fruto de transacciones excesivas: “La Constitución de 1857 —dijo el prohombre— no es nuestra última palabra”.

Esos preceptos hacen ver que las constituciones no son documentos congelados, sino cartas en constante cambio; que lo que hoy no puede recoger, aloja mañana.

Con las enmiendas que dan lugar a la constitucionalización explícita y sistemática de la planeación y la ley reglamentaria, halla su punto culminante el proceso legislativo que se iniciara con la ley que crea el Consejo Nacional Económico de 1928 y la ley sobre Planeación General de 1930, insuficientemente aplicadas, y a las que siguió un torrente incesante de leyes, decretos y acuerdos rara vez afortunados. Además, se dieron numerosas, efímeras y precarias soluciones orgánicas a la función comisaria de la planeación (al eje, articulador y monitor de la planeación nacional).

5. Para no sucumbir ante los constantes cambios legales y orgánicos de la planeación y las limitaciones jurídicas a las que se enfrentaba ésta, se antoja conveniente agruparlos en etapas, así haya que simplificar.

— De 1920 a la mitad de los treinta, se instituyen órganos que buscan coordinar la acción pública y dar participación a la sociedad en asuntos económicos, pero no son visualizados explícitamente como instancias orgánicas de planeación y no se confía ésta a una dependencia.

La Ley de 1930 no gozó de aplicación y se caracteriza por privilegiar la infraestructura física del desarrollo, lo que se advierte más si se recuerda que tenía por propósito la elaboración del *plano* de México y el papel relevante que se reservó a la extinta Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

— De la segunda mitad de los treinta a la primera mitad de los cuarenta, proliferan órganos y ordenamientos en materia de planeación en forma más que confusa. Los dos planes sexenales se elaboran por el partido mayoritario y no por el Estado.

En la ley de secretarías se explicita que éstas son dependencias para el despacho y *planeación* de los asuntos de su competencia.

Se crean, de manera sucesiva o concurrente, distintas dependencias y entidades que conocen aspectos parciales de la planeación (p.ej. la Comisión Federal de Planificación Económica, organismo descentralizado).

— De la segunda mitad de los treinta a 1977 no se cuenta con una ley de planeación y persiste la proliferación de ordenamientos y órganos vinculados a la planeación. Aun cuando no se cuenta con un plan nacional de desarrollo, el partido mayoritario, en algunas campañas presidenciales, genera elementos susceptibles de recogerse en planes gubernamentales.

Se inicia el esfuerzo de regir más la acción paraestatal por parte de la administración centralizada con leyes específicas (1947, 1966 y 1970).

— De 1977 a 1982, disminuye el papel planificador que desempeñaba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del instrumento presupuestal, y se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, con lo que terminan los titubeos orgánicos iniciados en los años veinte.

Si bien se expide el Plan Global de Desarrollo, es tardío y no disciplina suficientemente a los programas sectoriales y se carece de un régimen legal suficiente.

Se logran avances jurídicos y administrativos que preparan el arribo de la etapa actual en la que es posible integrar un derecho mexicano de la planeación.

6. Sin duda, la cuestión jurídica más relevante es la relativa a la naturaleza jurídica de los productos del sistema nacional de planeación: el plan y los programas. En otras palabras, definir cuáles son sus efectos en la esfera de derechos y obligaciones de las personas físicas y morales, sean de derecho privado, público o social, y cómo impactan en las competencias de los órganos del poder público en los niveles federal, estatal y municipal.

Para precisar cuestión de tal entidad, procede repasar las tendencias del derecho contemporáneo, pues ellas dejan sentir su influencia en la estructuración jurídica de la planeación. En primer término, cabría referirse a la *interpenetración* de los derechos público y privado, cuyas fronteras de suyo han sido siempre difíciles de delimitar, y que lleva a que ambos géneros vean moderados sus principios rectores y a usar métodos e instituciones que no les eran propios.

Así, si el derecho público era primordialmente un complejo normativo para regular las relaciones de supra a subordinación, se advierte después que en la esfera del derecho público, el Estado establece y regula relaciones de coordinación, aunque reservándose prerrogativas.

La decadencia de la coacción, va acompañada de la decadencia del contrato como fuente non del derecho y de la restricción

de sus principios clásicos (libertad contractual, autonomía de la voluntad e igualdad de las partes).

El hombre deja de ser el supremo legislador y el Estado asume ese papel hegemónico.

La ley, norma jurídica privilegiada, por otra parte, deja de ser un catálogo de normas jurídicas, de normas revestidas de coercitividad y cuya eficacia descansa en el monopolio de la violencia legítima que recae en el poder público. La ley aloja entonces normas jurídicas, pero a la vez normas impropias que recomiendan una conducta, pero cuyo cumplimiento no se puede hacer valer jurisdiccionalmente ni por vía ejecutiva.

Las leyes y los programas gubernamentales empiezan a aproximarse y a compartir su vocación funcional: contienen una representación del futuro, proyectan lo que debe ser la sociedad; recomiendan una conducta, pero su acatamiento depende más del convencimiento del destinatario, que del uso de la coacción.

Las leyes y los programas comparten con la política una función: buscan conciliar intereses encontrados y escogen opciones en búsqueda del interés general.

7. En ese marco de cambio de los métodos que utiliza el derecho para el logro de sus fines y para la realización de los valores que sirve, es que cobra sentido hacer una referencia, por corta que sea, a la naturaleza jurídica de los planes gubernamentales, tema relevante, ya lo he dicho, para los estudiosos del derecho.

A mi juicio, los programas como tales no son normas jurídicas para la sociedad; son solamente orientaciones y previsiones

sobre el curso de la economía y de la vida social. Son documentos técnicos, o si se quiere utilizar la terminología iusadministrativa, *son actos materiales de la administración*.

La condición de acto material que tiene el programa, explica en el caso mexicano que no se publique íntegramente en el Diario Oficial, sino únicamente una versión resumida (síntesis ejecutiva). Igualmente, esa condición explica su reformabilidad: el programa puede y debe corregirse conforme se modifican las variables fundamentales (tasa de inflación, creación de empleo o decrecimiento, paridad cambiaria, etc.), de acuerdo con las cuales se fijaron las metas y objetivos, se establecieron los plazos y se estimaron los recursos necesarios para el logro de esas metas y objetivos.

Si el programa fuera una norma jurídica perfecta, de la que se desencadenaran derechos y obligaciones para los gobernados, podrían éstos hacer valer esos derechos ante los órganos jurisdiccionales y, correlativamente, las correcciones al programa podrían llevar al fincamiento de responsabilidades al Estado.

La protección jurisdiccional de los planes y programas no figura todavía en el derecho mexicano.

Por contra, los decretos aprobatorios del Plan Nacional de Desarrollo o de los programas, sean éstos sectoriales, regionales o especiales, sí tienen consecuencias jurídicas, puesto que son actos de imperio: tienen efecto jurídico sobre los órganos de la administración pública federal y sobre sus titulares, que quedan obligados a ajustar sus acciones a lo prevenido por esos instrumentos y a proveer lo necesario para su cumplimiento. Por ello, la Ley de Planeación habla de la vertiente obligatoria de instrumentación.

Esa afirmación, empero, requiere de una precisión: tratándo-

se de las entidades paraestatales, los efectos de los decretos aprobatorios son distintos. Como lo afirmé cuando se iniciaba la captación jurídica de la planeación<sup>9</sup> y a fin de que ésta no desarticule instituciones jurídicas sólidamente construidas y de largo linaje, ha de estarse al régimen legal de las entidades paraestatales.

En términos generales, el plan y los programas son, sin duda, obligatorios para los organismos públicos descentralizados, por tratarse de personas de derecho público, de verdaderos desdoblamientos del Estado creados por éste mediante actos de imperio (decretos presidenciales o leyes del congreso de la Unión). No obstante, si los instrumentos orgánicos definen como ámbito de la autonomía paraestatal, reglas de autogobierno y de vida colegial que prácticamente liquiden el poder de mando del ejecutivo, el plan y los programas deberán ser asumidos libremente por el organismo público.

Los representantes estatales en los órganos colegiados del organismo, quedan obligados a cuidar que se asuman el plan y los programas bajo el riesgo de incurrir en responsabilidad.

La posición de las empresas de participación estatal mayoritaria, por estar sujetas a estatutos de derecho privado, difiere a la de los organismos públicos descentralizados: siempre se deberá estar a lo que prescriban los estatutos sociales, quedando obligados los representantes estatales a tomar las providencias necesarias para que el plan y los programas sean adoptados por la empresa, para lo cual deberán observarse las reglas de gestión colegiada.

<sup>9</sup> Los efectos jurídicos de los planes gubernamentales. Un tema administrativo. *Academia Nacional de Derecho Administrativo y de Administración Pública*, No. 4, 1980.

Las empresas de participación estatal minoritaria, por su condición de entes de derecho privado en los que la administración directamente o a través de otras entidades paraestatales, poseen una propiedad accionaria minoritaria, que lleva a que posean también la minoría de los derechos políticos societarios, tampoco quedan obligados a sujetarse al plan y los programas por ministerio de los decretos aprobatorios; será necesario que los asuman por decisión libre de los órganos colegiados.

El caso de los fideicomisos públicos es diferente. El fideicomitente (el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, o las entidades paraestatales) deberá de dar instrucciones a las fiduciarias para que se ajusten al plan y a sus programas y los representantes estatales en los comités técnicos deberán hacer lo propio.

En síntesis: como lo previene la Ley de Planeación, en su artículo 32, deberá observarse el estatuto legal específico de la entidad de que se trate, para así conciliar el derecho de la planeación con el derecho paraestatal, capítulo sobresaliente de un derecho administrativo moderno.<sup>10</sup>

En todo caso, la sectorización y una nueva ley para el control paraestatal coadyuvarán a que se vinculen más las entidades con el plan nacional y los programas sectoriales.

8. La vocación disciplinaria y normativa del plan y los programas exige reflexión por parte del perito en derecho público. A las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo deben ajustarse los programas sectoriales y a las de éstos se sujetarán los programas institucionales, dentro de la idea de una pirámide programática.

<sup>10</sup> Ruiz Massieu, José Francisco. *La empresa pública*. INAP, 1981.

El efecto vinculante del plan y los programas sobre los órganos de la administración pública federal y sobre los agentes de ésta, con las limitaciones y modalidades ya apuntadas, hace que el *Estado-Planificador* se acerque funcionalmente al *Estado Social de Derecho*.

El *Estado Social de Derecho* se caracteriza porque a las garantías individuales, que tienen como correlato una *obligación de no hacer*, de abstención a cargo del Estado, se añaden las garantías sociales que conllevan la obligación estatal *de hacer*, la responsabilidad del poder público de proveer a que sean cabalmente disfrutadas por los ciudadanos. Como un buen número de las garantías sociales muestran una dimensión programática que no permite su protección jurisdiccional, se habla de que las constituciones contemporáneas, normas jurídicas supremas, a la vez son programas políticos, sociales y económicos por cumplir.<sup>11</sup> Es más, a menudo los programas gubernamentales se elaboran y llevan a cabo precisamente con el propósito de que los derechos sociales gocen de efectividad creciente.

En un Estado Social de Derecho —forzosamente democrático, como expresan las constituciones alemana y española—, el principio de la planeación se aproxima a la función de la garantía de legalidad, si bien ésta goza de la protección de la jurisdicción: el agente de la administración únicamente puede hacer lo que la norma —y el programa, agregó— ordena o autoriza. Por ello, además, se aproxima la noción de *competencia* a la noción de programa.

La norma jurídica que dota de competencia administrativa y el programa, como instrumento normativo y disciplinario, como

<sup>11</sup> Ruiz Massieu, José Francisco. *El contenido programático de la Constitución y el nuevo derecho a la protección de la salud*, en "Derecho constitucional a la protección de la salud". Miguel Angel Porrúa, 1983.

catálogo de compromisos cualitativos y cuantitativos, fijan los límites de la discrecionalidad y acaban con el juego de la arbitrariedad del servidor público.

El programa disciplina el poder decisorio en materia de inversiones o de emisión de autorizaciones, por ejemplo.

9. Por otra parte, debe verse el programa a la luz del principio de jerarquía, que da unidad y cohesión a los órganos administrativos por niveles de dependencia, a partir del órgano supremo que se halla en el vértice de la pirámide jurídica y debe mirarse también en relación con los principios administrativos, con los principios que deben regir el comportamiento administrativo.

Así, el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales e institucionales, son una emanación del *poder de mando*, son una *instrucción* del superior al inferior, quien ha de cuidar que sean cumplidos. De ahí, que como se ha dicho, tengan una función disciplinaria.

Los programas, para los agentes públicos, son también una aplicación de los principios de coordinación y de comunicación. El tamaño que alcanza el Estado Social de Derecho, responsable de que el programa que contiene la Constitución sea cumplido, lleva el riesgo de que los millares de órganos y los millones de agentes actúen separadamente o inclusive, caiga en colisión la actividad administrativa y en derroche de recursos.

Ese tamaño no permite que los órganos y los agentes conozcan suficientemente los propósitos de la administración, a no ser que se cuente con un plan y programas, formalmente aprobados, que expongan los compromisos, los objetivos, los medios y recursos que se utilizarán y los plazos para lograr los fines.

Los programas son, asimismo, manifestación del principio de publicidad, uno de los principios rectores de la vida administrativa contemporánea y del sistema democrático: dan a conocer a la sociedad lo que se compromete a hacer la administración, para que el ciudadano conozca si ello se acomoda a lo que en la gesta electoral se planteó o para que tome sus decisiones en función de sus derechos e intereses legítimos, una vez que se han conocido los propósitos estatales.

10. Concebir a los programas como aplicación de los principios del comportamiento administrativo y como expresión del Estado Social de Derecho, arroja al estudioso al resbaloso terreno del control jurisdiccional de la planeación, o si se quiere, de la resolución de la conflictiva de la planeación.

Al efecto, conviene recordar que el plan y los programas derivados de él no son fuente de obligaciones para los particulares; no son norma jurídica y que los decretos aprobatorios no surten efecto sobre ellos, de suerte que no surge conflicto de interés jurisdiccional si no se ajustan espontáneamente a sus prescripciones.

Cosa distinta sucede, si libremente el particular se obliga con el Estado a colaborar para que se cumpla tal o cual prescripción del plan o de un programa, a través de la vertiente de concertación. Esta, que toma la forma de convenio o de contrato, es fuente de obligaciones.<sup>12</sup>

Si un pacto no se cumple, se aplicarán las penas convencionales previstas, para lo cual se acudirá a la jurisdicción o bien se echará mano del mecanismo arbitral, en el caso de que se haya incluido una cláusula compromisoria. El particular, por vía de concertación, hace suyo el plan o el programa a cambio de obtener un beneficio o apoyo de parte de la administración.

<sup>12</sup> Ver, para el caso de la salud, el artículo 11 de la Ley General de Salud.

Los conflictos entre el ejecutivo federal y los estados también merecen un comentario. Los programas son fruto de la planeación vista como una técnica de previsión, de ordenación de esfuerzos y de selección de opciones. Por tanto, es un absurdo que se conciba a la planeación como exclusiva de la esfera federal.

Los tres niveles de gobierno —federal, estatal y municipal— pueden echar mano de la técnica planificadora, no teniendo de suyo sus productos, efectos vinculantes, más que para quien los generó.

Mi afirmación se aclarará si se toma al federalismo como una fórmula para la repartición de competencias entre los niveles gubernamentales: cada nivel es un ámbito de acción que puede ser planificado; es decir, previsto, racionalizado, ordenado.

No obstante, la expansión de las competencias concurrentes —coincidentes— y factores centralizadores de índole económica, política y social, que no es oportuno examinar, hacen que se intercomuniquen los circuitos competenciales y convenga que los estados y dentro de ellos los municipios, contribuyan a la instrumentación de los programas federales.

Esa contribución ha de ser convenida, puesto que los programas no vinculan a los estados federados. Mediante el uso de la vertiente de coordinación, que se manifiesta en convenios de colaboración, los estados toman el compromiso de apoyar la planeación nacional.

En el caso de no hacer frente a esos compromisos, surge un conflicto que debe hallar una solución apegada a derecho, puesto que la celebración de los convenios de coordinación conlleva la transferencia de facultades federales conferidas por ley, o la

aplicación de fondos de la federación.<sup>13</sup> En un principio, como lo apunté hace algunos años, se carecía de una prescripción legal que diera la pauta para la resolución de las controversias, pero a partir de 1983, merced a la nueva fracción X del artículo 115 y a la Ley de Planeación, queda claro que esa conflictiva será del conocimiento de los jueces federales.<sup>14</sup> En los convenios anteriores a esa fecha, sólo se prevenía que en caso de incumplimiento se darán por terminados los mismos.

Al mejor cumplimiento del plan y los programas contribuirá un capítulo todavía incipiente del derecho mexicano a la planeación: la responsabilidad de los servidores públicos.

Así, el artículo 108 de la Constitución dispone que los gobernadores, los diputados locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia —o sea los titulares de los poderes locales—, serán responsables “por la aplicación indebida de fondos y recursos federales”. Por otra parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 7o., prescribe que redundan en perjuicio de los intereses públicos y de su buen despacho, “las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal, y por tanto, procede el juicio político de los funcionarios que incurran en ellas”. Además, el artículo 47, fracción II, señala que es obligación de los servidores públicos, bajo riesgo de incurrir en responsabilidad administrativa, “formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos de su competencia”.

El capítulo séptimo de la ley de planeación, por último, seña-

<sup>13</sup> Ruíz Massieu, José Francisco. *Naturaleza jurídica del Convenio Único de Coordinación* en “Aspectos jurídicos de la planeación en México”, Porrúa, 1981.

<sup>14</sup> El artículo 44 dispone que la Suprema Corte de Justicia, en los términos del artículo 105 constitucional, conocerá de esas controversias.

la que las violaciones que afecten al plan o los programas podrán llevar hasta a la suspensión o remoción.

El trabajo jurisprudencial hará posible, a no dudar, que esos tipos abiertos se concilien con la equidad.

11. La división de poderes y la planeación y, particularmente, ésta a la luz de las relaciones entre los dos poderes políticos —el congreso y el ejecutivo—, es tema jurídico relevante.

La injerencia del Poder Legislativo en el proceso de planeación nacional admite muchos grados: en algunos países esa injerencia se manifiesta en la emisión del acto aprobatorio del plan nacional; en otros interviene el parlamento en las fases preliminares y en otros más prácticamente, no se advierte participación.

En México, el artículo 26 constitucional y la ley de planeación colocan a la planeación en el marco general de división, colaboración y comunicación de poderes definido desde 1917, de modo que no se amplía específicamente la competencia del congreso en esa materia.

Esa solución, a mi juicio, descansa en la idea de que la planeación es, sobre todo, una técnica de previsión, de racionalización y de selección de opciones, de uso doméstico del ejecutivo y que ese uso es conocido por el congreso cuando éste ejerce las atribuciones constitucionales que poseía con anterioridad a que la planeación se captara expresa y sistemáticamente por la Constitución. Así, como dispone el último párrafo del artículo 26, la planeación que hace el ejecutivo es un criterio para el ejercicio de las atribuciones del congreso, de modo que califiquen si aquél se ajusta a sus propios planes o si éstos deben ser modificados, para lo cual le bastará al legislativo usar esas atri-

buciones: el legislativo podrá modificar el proyecto de presupuesto de egresos o la iniciativa de ley de ingresos que haya remitido el presidente de la república y quien elaboró esas propuestas en función del plan nacional de desarrollo, para que éste se vea también modificado con la pauta que dé la representación nacional (piénsese, por ejemplo, que la reducción severa de la asignación presupuestaria a un ramo llevaría automáticamente a la disminución de las metas y objetivos de un programa sectorial).

Las atribuciones del congreso que tienen presencia para la planeación, son la aprobación del presupuesto de egresos y de la Ley de Ingresos —elementos de los programas operativos anuales—; el conocimiento de la cuenta pública, el Informe Presidencial y los informes de los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo —instrumentos de evaluación privilegiados—; las comparecencias de los funcionarios públicos tanto ante las cámaras como ante sus comisiones.

La ley de planeación contempla, además, que el congreso rinda opinión sobre el Plan Nacional de Desarrollo, opinión que es expresión del control político —no vinculante— que ejerce el legislativo sobre el ejecutivo y que se añade a los otros controles financieros, presupuestarios, contables y políticos ya previstos por la Constitución.

Por último, desde el punto de vista constitucional cabe precisar que el plan y sus programas no surten efectos jurídicos sobre la esfera de competencias del poder judicial y del propio congreso, que las ejercen sin necesidad de sujetarse a sus prevenciones. No obstante que esa afirmación es exacta, el régimen de partidos conduce a que vía el Partido Revolucionario Institucional, el ejecutivo cuente con la solidaridad de los legisladores que militan en él, para que desde sus escaños y curules usen las

atribuciones del congreso en apoyo de la planeación nacional que lleva a cabo el propio ejecutivo.

12. El concurso del perito en derecho político en la consolidación de un sistema nacional de planeación democrática es esencial, para que éste sea compatible con la estructura política y constitucional de México y el derecho contribuya a que el Plan Nacional de Desarrollo y los distintos programas sean cabalmente ejecutados.

El derecho mexicano de la planeación, complejo normativo mixto, puesto que recoge instituciones, métodos y principios de diversas disciplinas jurídicas, deberá integrarse pausada y firmemente. A ese proceso de integración habrá de coadyuvar el trabajo teórico y el ejercicio doctrinal de los juristas libres de nuestro país.