

INTRODUCCION

Como protagonista de la vida administrativa de México, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), estudia y promueve las más variadas modalidades que se sitúan en dicho contexto cultural. Esta condición académica le permite orientar de manera permanente las expresiones directas e inmediatas provocadas en el conocimiento y la práctica de las innovaciones creativas que se insertan en el marco del desarrollo de la administración pública mexicana.

Andrés Serra Rojas, Alfonso Nava Negrete, José Chanes Nieto, Alejandro Carrillo Castro y José Francisco Ruiz Massieu, miembros destacados del INAP los dos primeros y distinguidos consejeros del INAP los tres últimos, se reunieron en el mes de noviembre de 1984 para hablar en torno a la temática propuesta en el ciclo de conferencias: *Avances del Derecho Administrativo, Económico y Social*, que sirvió de marco para rendir homenaje a la labor académica que a lo largo de 25 años ha desarrollado Alfonso Nava Negrete.

El tema de "El Intervencionismo de Estado en la Economía", expuesto por el primer vicepresidente del Consejo Directivo del INAP, que comprendió los años de 1955 a 1961, el distinguido profesor emérito, Andrés Serra Rojas, está integrado por el marco teórico de referencia a la materia, para continuar con la explicación de las formas y estructuras del intervencionismo de estado en la economía de los estados contemporáneos; sigue con el intervencionismo de Estado en su trayectoria nacional,

para ir hacia un nuevo derecho económico y, precisar cuáles son las bases económicas de la Constitución.

Serra Rojas, al inicio del documento que presenta, señala que: "estamos inmersos en un grave problema de desarrollo, al cual se oponen factores externos e internos. Las condiciones del mundo han cambiado y demandan gobiernos llenos de entereza, para alejarse de soluciones tímidas, creadoras de miseria y desaliento y, adoptar las soluciones integrales que este momento histórico reclama.

Vivimos una etapa de transición y a pesar de los beneficios de la revolución mexicana, es necesario revisar la Constitución en su texto vigente, adoptar nuevas políticas económicas que transformen nuestra legislación administrativa, no como sedantes nerviosos ni soluciones literarias, sino ajustadas a la auténtica realidad de la nación.

Plantear cuestiones fundamentales, cuya discusión no debe soslayarse, tales como la nacionalización del crédito, la absorción social de la plusvalía de la propiedad, la regulación del trabajo profesional obligatorio, una nueva política agraria, y extender el campo de las reformas fiscales".

Serra Rojas se detiene al mencionar que "el Estado ha desarrollado progresivamente una administración económica cuya razón de ser es la intervención en el dominio económico". Para finalizar con su intervención nos explica "por lo que se refiere a nuestro país se ha iniciado sobre bases aún imprecisas, la tendencia a reconocer el derecho económico. La proliferación de las leyes administrativas de contenido económico, es el signo de los tiempos que corren".

En segundo término, Alejandro Carrillo Castro, miembro del

Consejo Directivo del INAP, desarrolla el tema "La Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado", quien precisa "el ISSSTE tal y como hoy lo conocemos, es resultado de una evolución histórica que se ha venido dando como reflejo de las reivindicaciones y conquistas de los servidores públicos y de sus sindicatos en busca de una mejor calidad de vida para ellos y sus familiares. En este sentido, sus antecedentes están íntimamente ligados a la consolidación del movimiento sindical de los trabajadores del Estado y, tienen su punto de arranque en la conformación de la F.S.T.S.E. y en la promulgación del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado".

Carrillo Castro nos plantea que en el estatuto se establece que un trabajador al servicio del Estado, es toda persona que presta a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en razón del nombramiento que le fuese expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales. Asimismo, el Estatuto Jurídico puso a salvo de toda contingencia a los servidores públicos, garantizando la estabilidad de los trabajadores en su cargo y motivando sus ascensos al establecer como base la eficiencia y honorabilidad demostrada en el desempeño de sus funciones.

En la más reciente etapa de desarrollo de la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado —añade—, se responde a una concepción integral de la seguridad social y se basa en el concepto de solidaridad social, ya que —como lo señala la exposición de motivos del Jefe del Ejecutivo—, "se busca que los servidores públicos gocen por igual de ciertas prestaciones en especie, sin distingos de nivel salarial o de antigüedad. Y, en aquellos servicios que tienen como referencia el salario, se definen prioridades, tope y límites que permiten mitigar las disparidades, buscando igualar las seguridades básicas, en beneficio de los derechohabientes de menores ingresos".

Alejandro Carrillo Castro, concluye puntualizando que “podemos afirmar que la nueva Ley del ISSSTE es una de las herramientas centrales de la nueva seguridad social que impulsa el Estado mexicano, para lograr esos propósitos de consolidación nacional”.

En tercera instancia, José Francisco Ruiz Massieu desarrolla la temática a partir de un cuestionamiento: “¿Es Posible un Derecho Mexicano de la Planeación?: Una Aproximación Inicial”. El consejero del INAP destaca que en 1983 entran en vigor las enmiendas constitucionales que consagran a la planeación como un sistema democrático de impulso y orientación del desarrollo, así como la ley reglamentaria respectiva.

“En 1983 se expide mediante decreto presidencial, lo que subraya el envoltorio jurídico de la planeación mexicana, el Plan Nacional de Desarrollo, primer plan gubernamental que aparece para un sexenio completo 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”.

Ruiz Massieu resalta que “la concurrencia de elementos doctrinales, legales y administrativos, es coyuntura que hace propicio que se elabore un derecho mexicano de la planeación. Las leyes y los programas gubernamentales —agrega—, empiezan ya 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”.

El expositor hace también las siguientes precisiones: “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. Las leyes y los programas compar- ten con la política una función: buscan conciliar intereses en- contrados y escogen opciones en búsqueda del interés general”.

La norma jurídica que dota de competencia administrativa y el programa, como instrumento normativo y disciplinario, como catálogo de compromisos cualitativos y cuantitativos, fijan los límites de la discrecionalidad y acaban con el juego de la arbi- trariedad del servidor público.

El vicepresidente del INAP, José Chanes Nieto, aborda el tema “La Descentralización en la Administración Pública”, donde resalta que la administración federal puede descentralizarse transfiriendo competencias, instituciones o recursos a estados y municipios, o incrementar la participación de los mismos en de- cisiones federales que les atañen, mediante la atribución a esta- dos y municipios de funciones que legalmente corresponden a la administración federal o que ésta ha ido asumiendo. También señala algunas proposiciones: La cesión total o parcial de orga- nismos descentralizados, empresas de participación estatal o fideicomisos públicos con vocación local a estados y municipios. La incorporación de estados y municipios como accionistas o miembros de los órganos directivos de los organismos descen- tralizados, empresas de participación estatal o fideicomisos que actúan en su territorio. La transmisión a estados y municipios de acciones de empresas privadas en poder del gobierno federal que operan o se encuentran domiciliadas en su territorio; el esta- blecimiento de obligaciones para los estados en la Constitución. La definición legal de las atribuciones, que de hecho asumen las autoridades federales, tales como las relativas al deporte, turis- mo, recreación o a aspectos agropecuarios. La redistribución de las facultades fiscales, de la función social y educativa y de la salud; la transferencia, en todo caso, de los recursos correspon-

dientes y de las fuentes de ingreso que garanticen cumplimiento en el futuro”.

José Chanes Nieto afirma categóricamente que es necesaria la eliminación de todas las tendencias centralizadoras, pues mientras éstas perduren, el federalismo, la descentralización de la vida nacional, la sociedad igualitaria, serán en la mayoría de sus manifestaciones meras, expectativas sin posibilidad de realización.

Para cerrar este importante foro de actividad académica, correspondió intervenir a Alfonso Nava Negrete, a quien sus antecesores en la presentación de ponencias, encontraron las formas adecuadas para rendir un certero homenaje al cual, Alfonso Nava Negrete, se hizo merecedor por su labor académica que a lo largo de 25 años ha venido desarrollando. Después de destacarse las actividades de su formación académica, el también miembro del INAP, en un principio, agradeció a profesores de la Facultad de Derecho, a sus propios ex alumnos, abogados al servicio de la administración pública y a los estudiosos del Derecho y en particular del Derecho Administrativo.

Nava Negrete desarrolla su ponencia estructurada de la siguiente forma: Enseñanza del Derecho Administrativo y la Administración Pública, momento donde menciona de manera prioritaria la obra “Derecho Administrativo” de Gabino Fraga, fundador y primer presidente del INAP, cuya primera edición se hizo en 1934 y que durante muchos años llegó a constituir un texto de consulta regular para todos los estudiantes y estudiosos del Derecho Administrativo. En dicha publicación se mencionan los registros de la evolución de la rama del Derecho Público, en sus aspectos legislativo, doctrinal y jurisprudencial. Dicho texto fue la guía única durante 25 años donde se educaron muchas generaciones de litigantes, funcionarios, jueces y

profesores y de hecho, se inició así, la Ciencia del Derecho Administrativo Mexicano.

El eje central de la obra es la idea de atribución como contenido de la actividad estatal. Con este enfoque se plantea la teoría del servicio público que, apoyada en los criterios de su concepto formal y material de las funciones del Estado, confirma el pensamiento de que toda cuestión de Derecho Administrativo empieza siendo una cuestión de derecho constitucional, para después construir las grandes teorías del acto administrativo y de la función pública. Esta obra analiza la administración pública federal con el estudio clásico que hace de sus formas de organización: centralización, desconcentración y descentralización administrativa.

Posteriormente, Nava Negrete toca el tema “Administración Pública: Descentralización y Desconcentración Administrativas”, donde define que los organismos descentralizados se han separado de su modelo original, justificando una supuesta crisis o evolución. Y asevera “ya no son estructuras administrativas creadas para prestar exclusivamente servicios públicos; podría decirse que ahora se utilizan para cualquier actividad o empresa que le interesa realizar al gobierno federal. Ni el legislador —abunda— ni el ejecutivo siguen criterio alguno para preverlo en sus ordenamientos generales. En ese terreno las tres leyes de control han sido anárquicas y han contribuido a diversificar sus objetivos, que rebasan la idea original de ser cuerpos ad-hoc para la prestación de servicios públicos... los organismos descentralizados han perdido su autonomía económica, técnica y, casi por completo la administrativa también. Del simple control se ha pasado a la intervención de la vida interna y externa de las entidades descentralizadas. Se sujetó a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal a un control tan severo por la administración centralizada, que mucho se dudaría en sostener que los organismos descentralizados son autónomos”.

Para finalizar, Nava Negrete toca el tema: "Procedimiento Administrativo y Simplificación Administrativa", donde, después de repasar por los primeros procedimientos administrativos contemplados en distintos códigos implantados en el Siglo XIX, mencionó que tradicionalmente el concepto que se tenía acerca del procedimiento administrativo era el de un procedimiento privativo para la administración; sólo ella transitaba en él, era el cauce legal exclusivo de su actividad. Ahora el procedimiento encauza el andar de la autoridad administrativa y el de los administrados, para elaborar decisiones más acertadas y mejor motivadas y apoyadas en los hechos".

El homenajeado termina indicando: "un solo procedimiento que sirva de cauce legal a toda la actividad administrativa, a todo trámite administrativo, aliviaría de muchos males a la administración pública federal" y, finaliza concluyendo que "existe la necesidad de expedir la Ley de Procedimiento Administrativo Federal, que acabaría con cientos de procedimientos, rompería la corrupción burocrática, limpiaría de abrojos administrativos que estorban y retardan injustificadamente las decisiones, acortaría los pasos administrativos y la justicia en la administración sería auténtica. Es la ley en otras palabras, una reforma administrativa vital".

Es de esta manera que el Instituto Nacional de Administración Pública presenta en esta publicación los "Avances del Derecho Administrativo, Económico y Social", que en los documentos elaborados por distintos expertos mexicanos expresan autorizadas opiniones y puntos de vista surgidos de sus preocupaciones por continuar con el perfeccionamiento del marco jurídico dentro del cual se desarrolla la administración pública mexicana.