

## 4. DERECHOS ADMINISTRATIVO

Abreviaturas . . . . .	279
I. Introducción . . . . .	281
II. La organización administrativa . . . . .	282
III. La función pública . . . . .	296

## **4. DERECHO ADMINISTRATIVO**

## ABREVIATURAS

LCODEP	Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.
LFTSE	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
LGBN	Ley General de Bienes Nacionales.
LICOP	Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas.
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
SAHOP	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
SCHP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto.
SSA	Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública.
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social.
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.
PEMEX	Petróleos Mexicanos.
TCADF	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México.
FSTSE	Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.
PGD	Plan Global de Desarrollo.
PNDA	Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial
PNDI	Plan Nacional de Desarrollo Industrial.
PNDU	Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

## DERECHO ADMINISTRATIVO

*SUMARIO: I. Introducción. II. La Organización Administrativa: 1. La administración pública federal centralizada; 2. La administración pública federal paraestatal. III. La Función Pública. IV. Régimen Patrimonial del Estado: 1. Los bienes públicos; 2. Formas de adquisición de bienes por parte del Estado. V. La Actividad de la Administración Pública: 1. La facultad reglamentaria; 2. El régimen de policía; 3. Servicios públicos: a) La seguridad nacional, b) La educación y cultura, c) Asistencia médica y seguridad social, d) Vivienda, e) Transporte y comunicación, f) Servicios públicos económicos; 4. Obras públicas; 5. La planeación institucional: a) Plan Global de Desarrollo, b) Plan Nacional de Desarrollo Urbano, c) Plan Nacional de Desarrollo Industrial, d) Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial; VI. La Justicia Administrativa. VII. Conclusión.*

### I. INTRODUCCION

Disperso en cientos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y planes, el derecho administrativo es la expresión jurídica de la actividad de la administración pública. La creciente complejidad de ésta es correlativa de la acelerada evolución de aquél.

En la administración pública nada escapa —en último término— a la norma: la organización, los procedimientos, los recursos materiales y humanos son objeto de sendos capítulos del derecho administrativo, cuyo desarrollo legislativo y jurisprudencial —dado el papel político estratégico de la administración— es cualitativa y cuantitativamente significativo dentro de nuestro sistema jurídico vigente.

Además de las formas de organización administrativa del estatuto jurídico de los trabajadores, del régimen patrimonial de Estado, y de los sistemas de control de legalidad de los actos administrativos, constituye parte de esta exposición, un tema que presenta la transformación de la actividad de la administración pública desde su primigenia función reglamentadora y de vigilancia, hasta su actual papel como planeadora y reguladora del desarrollo económico y social.

La dinámica propia del quehacer de la administración pública impone al derecho administrativo severos y continuos cambios. De ahí que al reseñar el objeto, contenido y formas de esta disciplina, se corre el peligro de que lo que se ofrece como vigente, muy pronto ya no lo sea.

Al margen de ese riesgo, permanece sin embargo, como constante, el carácter jurídico de la administración pública.

## II. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

No puede concebirse la función administrativa, sin una organización que la actualice.

Si bien la parte relativa a la organización no es una cuestión específica del derecho administrativo, es en él en donde su planteamiento alcanza un desarrollo más complejo.

El Estado contemporáneo asume un número creciente de tareas antiguamente reservadas a los particulares. A la decisión política que funda tal incorporación, síguese su reconocimiento jurídico y luego, invariablemente, la adecuación del aparato administrativo para llevar a cabo en esta esfera los nuevos propósitos de la actividad estatal.

Una tendencia generalizada —a la que México no escapa— puede observarse claramente: la complejidad de la organización administrativa —derivada de la multiplicación de sus fines— ha hecho que en el derecho positivo la organización pierda su carácter instrumental y se vuelva una cuestión esencial.

El tema de la organización descuella últimamente aún antes que el de la ejecución, y adquiere naturaleza jurídica, porque por necesidad se desenvuelve a través de normas.

“Hablar de la organización administrativa es mencionar un objeto jurídico, reglado jurídicamente, realizando fines jurídicos aunque tengan proyecciones sociales”.<sup>1</sup>

El derecho es, por exigencia lógica, la forma de la organización administrativa: ante la heterogeneidad funcional, la norma reparte el trabajo como principio de congruencia, unidad y eficacia; garantiza a los administrados las condiciones y términos de la acción administrativa, como principios de certeza; y, finalmente, sanciona la conducta de los agentes de la administración pública —titulares de sus órganos— como principio de responsabilidad.

A partir de 1917, la administración pública mexicana ha diversificado sus tareas, comprendiendo objetivos que le eran ajenos. Esta circunstancia, aunada al ejercicio tan personal del poder ejecutivo (de suerte que quien lo ocupa imprime su estilo y los rasgos de su propia estrategia gubernamental no sólo al hacer, sino al propio ser administrativo), explica la vigencia de diez leyes relativas a la organización centralizada y tres a la descentralizada, en un lapso de sesenta y tres años.

El Estado postrevolucionario se inicia con una organización administrativa reducida y simple: seis secretarías (Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio, Fomento, Comunicaciones, Guerra y Marina y la Secretaría de Estado) a las que se agregan como novedad los Departamentos de Salubridad Pública, el Judicial, y el Universitario y de Bellas Artes.

Poco después, una nueva ley divide la Secretaría de Estado en las de Gobernación y Relaciones Exteriores, y crean nuevos departamentos como el de Contralo-

<sup>1</sup> Fiorini, Bartolomé, *Manual de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editora La Ley, 1968, tomo I, p. 118.

ría, Aprovisionamientos Generales, Establecimientos Laborales y Aprovisionamientos Militares.

Desde entonces, y en términos generales, puede decirse que la participación estatal en la vida económica y el desarrollo social fueron las pautas que inspiraron sin olvidar el estilo del gobernante en turno— la vigencia de nuevas leyes organizativas, y con éstas, la creación, fusión, disgregación o supresión de Secretarías y Departamentos de Estado, su mera redenominación o su transformación de departamentos en secretarías.

Objetivamente, las modificaciones de fondo pueden resumirse en el aumento de órganos y organismos administrativos, y su creciente especialización. En cuanto a la técnica jurídica, casi todas estas leyes han obedecido a un esquema similar: distribuyen la competencia constitutiva de cada órgano, y establecen un mínimo de reglas comunes sobre su organización y funcionamiento internos.

Súmase a estos cambios perceptibles que la legislación refleja en la estructura orgánica del ejecutivo federal, el tardío reconocimiento legal de una realidad administrativa que venía operando en México desde 1925: la descentralización. En 1947, 1965 y 1970 fueron expedidas sendas leyes para el control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), en vigor desde el 1o. de enero de 1977, ajustó el aparato administrativo —según explica su propia exposición de motivos— para evitar duplicaciones, precisar responsabilidades y simplificar estructuras.

Este ordenamiento ha introducido algunas innovaciones en la materia. Quizás, la más importante consista en que por primera vez, una ley reglamentaria del artículo 90 constitucional regula conjuntamente tanto a la administración centralizada como a la paraestatal, detallando los órganos y entidades que componen a una y a otra.

El presidente de la República es la cúspide de la organización administrativa y la LOAPF lo faculta para crear unidades de apoyo técnico y de coordinación en áreas que el propio titular del ejecutivo determine como prioritarias. A la fecha, funcionan: la Coordinación General de Estudios Administrativos, la Coordinación General de Comunicación Social, las Unidades de Asuntos Jurídicos y de Asesoría Técnica, la Coordinación del Sistema Nacional de Evaluación, la Coordinación General de Proyectos de Desarrollo, la Coordinación General de Programas para Productos Básicos y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

Dependen asimismo directamente de la Presidencia de la República, la Secretaría Particular y el Estado Mayor Presidencial.

Además, y sin que esto signifique una novedad, la LOAPF detalla la integración del Consejo de Ministros: éste es presidido por el propio presidente de la República y constituido por los secretarios de Estado, jefes de departamento administrativo y el procurador general de la República. Sin embargo, no se precisa —como en la Ley anterior— el quórum requerido para el funcionamiento del

Consejo de Ministros, cuya competencia, si bien no se ejerce frecuentemente, no por ello deja de ser trascendente.

## 1. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA

De acuerdo con la LOAPF, integran la organización administrativa centralizada federal: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

El estudio de las características y atribuciones del titular del ejecutivo como órgano político administrativo, es compartido por los derechos constitucional y administrativo.

Es propiamente la organización interna del poder ejecutivo, la que interesa casi exclusivamente a la legislación administrativa, misma que desarrolla preceptos constitucionales de orden general.

Dentro del capítulo dedicado al poder ejecutivo, son básicamente cuatro artículos de nuestra carta magna los que se refieren a la administración pública: el 90, que estatuye la necesidad de que una ley del Congreso cree y distribuya competencia entre las Secretarías de Estado; el 91, que precisa los requisitos para ser secretario de Estado (ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos y con edad mínima de 30 años); el 92, que exige que los reglamentos, decretos y órdenes del presidente de la República sean refrendados por el secretario del ramo correspondiente, para que sean obedecidos; y, el 93, que obliga a los secretarios y jefes de Departamento, a informar anualmente al Congreso sobre el estado que guarden sus respectivas dependencias, así como a concurrir ante las Cámaras, cuando cualquiera de éstas los cite al discutirse la iniciativa de una ley o algún asunto relativo a su propia dependencia.

Las Secretarías son órganos administrativos cuya existencia prevé expresamente la constitución.

No ocurre lo mismo con los Departamentos Administrativos, a pesar de que nuestra ley fundamental señala que los jefes de éstos no están obligados al refrendo.

Aunque en la actualidad no se discute la constitucionalidad de los Departamentos Administrativos —en realidad sólo hay uno, el de Pesca, pues el del Distrito Federal obedece a otro fundamento y naturaleza— lo cierto es que la constitución sólo se refiere para “el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación”, a las Secretarías de Estado.

Cabe señalar que el tema de los Departamentos Administrativos apareció en las discusiones del Constituyente de 1916, aunque no se reflejó en la Constitución la intención que pareció animar a los congresistas.

El proyecto del dictamen de la Segunda Comisión de Constitución, relativo a los artículos 80 a 90 y 92, señala:

Por eso ha parecido a la Comisión conveniente que los órganos del Ejecutivo se constituyan según un sistema que hasta la fecha no ha sido ensayado en México. . .

Al grupo de órganos políticos o político-administrativos pertenecen las Secretarías de

Estado, que conservan en el proyecto de la Comisión los mismos lineamientos generales que tenían en la Constitución de 1857. . .

Al segundo grupo de órganos del Ejecutivo, o sea a los meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva clase de entidades que se llamarán “departamentos administrativos”, cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependerán directamente del jefe del Ejecutivo, no refrendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tienen obligación ni facultades de concurrir a las Cámaras a informar. . .<sup>2</sup>

Es evidente que el Constituyente quiso diseñar una especie de órganos administrativos eminentemente técnicos (se antojan un antecedente de la organización descentralizada).

Sin embargo, lo único que se aprobó dentro de la constitución, fue el que los titulares de los Departamentos Administrativos no refrendarían reglamentos y acuerdos, ni tendrían obligación ni facultades de informar a las Cámaras o concurrir ante ellas. Esta sola mención no constituye un firme apoyo constitucional, pues no nos permite resolver cuestiones sobre la naturaleza y competencia de los Departamentos Administrativos, que en la práctica son —contrariamente a lo que quiso el Constituyente— órganos políticos y administrativos. Basten los siguientes argumentos: forman parte del Consejo de Ministros; merced a una reforma constitucional, ahora tienen obligación de informar al Congreso y concurrir a la cita de cualquiera de las Cámaras; y, aunque subsiste la disposición de que no deben refrendar los reglamentos, decretos y acuerdos presidenciales relativos a su ramo, de hecho lo hacen.

De esta suerte resulta congruente la disposición de la LOAPF que establece la igualdad fomal entre todas las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

La LOAPF ha creado 16 Secretarías de Estado: Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria y Turismo, y dos Departamentos Administrativos: el de Pesca y el del Distrito Federal, aun cuando este último tiene una naturaleza diferente.

En la LOAPF se fija enumerativamente, la competencia de esas dieciocho dependencias, concluyendo en cada rubro, que las Secretarías y Departamentos Administrativos conocen de los demás asuntos que les “atribuyan las leyes y reglamentos”. Esta fórmula enunciativa contraviene claramente el precepto constitucional que establece que sólo la ley puede repartir competencia entre

<sup>2</sup> *Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones.* México, Manuel Porrúa, Librería, 1978, 2a. ed., tomo VII, p. 124.



las Secretarías de Estado. La Corte además, ha sentado jurisprudencia en el sentido de que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permita;<sup>3</sup> y más concretamente, ha emitido tesis que señalan que las autoridades administrativas no tienen más facultades que las que expresamente les conceden las leyes.<sup>4</sup>

Las Secretarías y Departamentos de Estado carecen de personalidad jurídica propia, pero participan de la personalidad del Ejecutivo, ejerciendo su competencia por acuerdo del presidente de la República, aun cuando la propia ley las autoriza a representar a éste en los juicios de amparo.

La LOAPF diseña un modelo organizacional tipo para las Secretarías de Estado, estableciendo la existencia de un secretario auxiliado por subsecretarios, oficial mayor, directores y subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa. Similar estructura jerarquizada existe en los Departamentos Administrativos, sólo que en éstos, junto al jefe del Departamento funcionan secretarios generales y no existen los jefes y subjefes de departamento.

El instrumentario jurídico a través del cual se distribuye la competencia entre cada uno de los órganos internos que forman las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, es el reglamento interior expedido por el presidente de la República. Su texto, asimismo, debe prever el mecanismo para suplir a los titulares en caso de que se ausenten temporalmente.

Además del reglamento interior, cada secretario o jefe de departamento debe expedir o dar publicidad a un manual de organización, procedimientos y servicios al público, que contenga la información básica sobre la estructura, funciones y procedimientos que se lleven a cabo en su dependencia, así como los servicios de coordinación y comunicación internos.

Cabe señalar que debido a una práctica viciosa, estos manuales se redactan algunas veces bajo la forma de normas reglamentarias, cuando deben tratarse de meros documentos informativos, sin valor legal alguno.

El alto grado de centralización política que prevalece en nuestro sistema ha modelado una administración pública federal cuya competencia material y territorial es vastísima, de ahí que no sólo provee al desarrollo de la federación, sino inclusive al de cada entidad federativa en particular. El volumen de obras, servicios y procedimientos administrativos federales es tal, que podemos válidamente concluir que desde el punto de vista de su competencia y aún más de sus resultados, las administraciones locales son complementarias de la acción administrativa federal.

A fin de volver más flexibles las tareas administrativas de cada dependencia, la LOAPF ha recogido una disposición anterior según la cual las facultades de trámite y resolución de los asuntos de su ramo, son delegables por parte de los secretarios y jefes de departamento, en funcionarios subalternos, con la única

<sup>3</sup> Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975, Jurisprudencia común al Pleno y a las Salas, 8a. Parte, Jurisprudencia 46, p. 89.

<sup>4</sup> Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975. Jurisprudencia común al Pleno y a las Salas, 8a. Parte, p. 89 y 90.

excepción de aquellas atribuciones que expresamente les estén reservadas a dichos titulares.

Asimismo, la LOAPF ha incorporado a su articulado, una forma específica de delegación de funciones que anteriormente se había experimentado ya en la administración de cuencas hidrológicas, en la construcción de escuelas y hospitales, en el gobierno de la capital de la república, y en el ejercicio de ciertas atribuciones fiscales: la desconcentración.

La desconcentración supone una organización jerarquizada en la cual los órganos superiores transfieren a los inferiores ciertas facultades de decisión. Dicha transmisión debe emanar de la ley y ser permanente.

Los propósitos perseguidos por la desconcentración administrativa federal se han visto tan sólo parcialmente satisfechos, pues una especie de inercia parece impedir, a los órganos superiores, la transferencia de auténticos poderes decisivos, contentándose con transmitir meras facultades de trámite, que lejos de agilizar la gestión administrativa, aumentan la exigencia de tiempo, recursos e instancias para su resolución.

La desconcentración sólo opera cuando el órgano desconcentrado cuenta —además de las facultades— con los elementos materiales y humanos para decidir. Desconcentrar recursos es una mecánica que encuentra también obstáculos frecuentes.

la LOAPF autoriza la creación en cada Secretaría y Departamento de Estado, de órganos desconcentrados con facultades decisorias específicas para ejercerlas en un ámbito territorial determinado.

La LOAPF ha sido inspirada por los propósitos de una reforma administrativa que pretende básicamente, programar la actividad de la administración pública, jerarquizar sus objetivos y aprovechar en grado óptimo sus recursos. De ahí que la ley haya establecido como obligatoria la existencia de servicios de apoyo administrativo en cada dependencia, en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos y materiales, contabilidad, fiscalización y archivos.

Las Secretarías y los Departamentos de Estado, a pesar de tener cada uno una competencia diferenciada, entran en relación por razones de la interdisciplinariedad de la actividad administrativa. La LOAPF atiende a ese fenómeno a través de las siguientes reglas: autoriza al ejecutivo a crear comisiones intersecretariales permanentes o transitorias (en las que pueden participar las entidades de la administración paraestatal); establece la obligación de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos de cooperar técnicamente entre sí y proporcionarse datos e informes; y, finalmente, dispone que en casos excepcionales o cuando exista duda sobre la competencia de alguna dependencia del ejecutivo para conocer de un asunto determinado, el presidente de la República, a través de la Secretaría de Gobernación, resolverá a qué órgano compete el despacho de su negocio.

No podría quedar completo este panorama de la organización centralizada del poder ejecutivo, si no nos referimos al fundamento y estructura del órgano local a través del cual el presidente de la República gobierna al Distrito Federal.

Valga en lo administrativo, la afirmación de que: “no se puede conocer un sistema federal si no se examinan los factores que impulsan a la centralización y entre los cuales, la situación del Distrito Federal es importante”.<sup>5</sup>

Desde su creación en 1824, el Distrito Federal es el lugar que sirve de residencia a los poderes federales, y según nuestra primera Constitución, el Congreso ejercería en dicho lugar el poder legislativo como si se tratara de una legislatura local.

A partir de entonces, invariablemente se mantuvo la idea de que el Distrito Federal es una entidad local con caracteres específicos —carece de autonomía constitucional, entre otros— y su gobierno fue considerado también como local, existiendo en ciertas épocas la elección popular como sistema de designación del gobernante de la entidad; además, a diferencia de otros distritos federales, en el nuestro, desde sus comienzos existió la representación legislativa de la entidad como otra más— ante las Cámaras Federales.

El presidente de la República es el titular del gobierno del Distrito Federal, de acuerdo al artículo 76 constitucional en su fracción VI base 1a. Ejerce esa función a través de un órgano que en 1928 varió su denominación (Gobierno del Distrito Federal) para llamarse Departamento del Distrito Federal. El cambio nominal acarreó múltiples confusiones, entre otras, que siendo un verdadero órgano de gobierno local fue regulado sucesivamente en las leyes de Secretarías y Departamentos de Estado, como un nuevo departamento administrativo más.

El artículo 26 de la LOAPF al especificar cuáles son las dependencias del ejecutivo federal, incurre en el error de considerar al Departamento del Distrito Federal como un Departamento Administrativo.

Debe tenerse presente que las Secretarías y los Departamentos Administrativos son creados por una ley que reglamenta el artículo 90 de nuestra carta magna. El Departamento del Distrito Federal tiene un fundamento constitucional distinto: el artículo 76, fracción VI, base 1a.

La naturaleza federal o local de las autoridades del Distrito Federal ha sido fuente de gran número de problemas de índole administrativa.

La Suprema Corte de Justicia ha sostenido algunas tesis contradictorias a este respecto: inicialmente estableció que se trataba de autoridades federales por emanar sus facultades de la propia constitución general, y por carecer de autonomía política y administrativa. Sin embargo, en tesis posteriores se ha rectificado este criterio, sosteniendo que las autoridades del Departamento del Distrito Federal son locales pues es local la corporación por él gobernada.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, vigente desde el 1o. de enero de 1979, establece que la administración pública centralizada local la forman: la jefatura del Departamento del Distrito Federal, las Secretarías Generales de Gobierno “A” y “B”, la Secretaría General de Obras y Servicios, la Oficialía Mayor, la Contraloría General y la Tesorería, diecisiete direcciones y los órganos desconcentrados, entre los cuales destacan las delegaciones.

<sup>5</sup> Carpizo, Jorge. *Federalismo en Latinoamérica*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1973, p. 68.

La propia ley señala que el presidente de la República ejerce el gobierno del Distrito Federal, por conducto del jefe del Departamento del Distrito Federal, funcionario al que nombra y remueve libremente, y quien tiene, además, la representación legal de ese órgano, representación que esencialmente es delegable.

Con una técnica distinta a las anteriores, la nueva ley orgánica sienta la competencia general del Departamento del Distrito Federal en materia jurídica y administrativa, de gobierno, de obras y servicios públicos, hacendaria y de desarrollo económico y social, dejando al reglamento interior la distribución de esa competencia entre cada una de las dependencias internas.

El reglamento determina, además, cuáles son las facultades desconcentradas que deben ser ejercidas por cada una de las dieciséis delegaciones, en el ámbito de sus respectivas circunscripciones.

Por razones políticas y administrativas, a partir de 1928 se suprimió en el Distrito Federal la estructura municipal, y, consecuentemente, la elección de las autoridades que integraban los respectivos ayuntamientos.

Actualmente y en forma paralela a la estructura desconcentrada, la ley provee una organización vecinal que tiene como base los Comités Cívicos de Manzana, las Asociaciones de Residentes de Colonias, las Juntas de Vecinos de cada Delegación y el Consejo Consultivo de la ciudad. Todas ellas desempeñan funciones informativas, de vigilancia y consulta.

## 2. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL PARAESTATAL

La forma principal y primordial de la organización administrativa federal mexicana es la centralización. De hecho, es la única prevista por la Constitución de 1917.

Sin embargo, algunas de las tareas en las que desde entonces intervino el Estado, requirieron ser atendidas conforme a moldes más flexibles y eficaces, ajenos a las viejas estructuras burocráticas de la centralización.

La especialización técnica y la participación en el desarrollo económico y social fueron las banderas que ampararon el surgimiento de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos.

Cada una de las etapas que siguieron a la Revolución, se caracterizó por la creación de estos entes, justificándolos genéricamente por las dos razones antes expuestas y específicamente por la necesidad de llevar a cabo una estrategia gubernamental determinada.

Así, durante el decenio 1920-30, fue básicamente la reconstrucción física y económica del país, la idea que impulsó la creación de las primeras entidades paraestatales: el Banco de México, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, la Comisión Nacional de Caminos, la Comisión Nacional de Irrigación y la Comisión Nacional Bancaria.

A medida que se lograba la consolidación institucional, el Estado decidió, primeramente, intervenir en la economía, explotando recursos que le pertenecían exclusivamente y realizando actividades de fomento a la inversión privada; y, en seguida, promover junto con ésta la industrialización del país. Surgieron

así, los Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, Altos Hornos de México, el Complejo Industrial de Ciudad Sahagún, Caminos y Puentes Federales de Ingresos, Nacional Financiera, Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, Guanos y Fertilizantes y la Comisión de Fomento Minero.

La intervención estatal en la vida económica se concretó, además, en otro tipo de acciones tales como la regulación del mercado y la protección del consumidor. Así nacieron en distintas épocas, pero bajo este mismo objeto, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Almacenes Nacionales de Depósito y el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores.

No fueron sólo los propósitos económicos los que generaron y ampliaron el sector paraestatal. La prestación de servicios públicos no lucrativos, la seguridad y asistencia sociales y el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas motivaron la aparición de múltiples organismos, como la antigua Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, misma que, creada en 1925, fue el primer establecimiento público en México (antecedente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado), el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto Nacional de Cardiología, el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares y el Instituto Mexicano del Petróleo.

Estas nuevas formas administrativas, a pesar de su febril crecimiento, no se reflejaron significativamente en nuestro derecho positivo, más allá de las leyes, decretos o contratos que les dieron vida. No fue sino hasta 1947 cuando se expidió la primera Ley para el control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Dicho ordenamiento debe ser considerado como un importante precedente en materia de la tutela administrativa que ejercen los órganos centrales sobre el sector paraestatal. Entre sus disposiciones destacan: la definición —doctrinalmente heterodoxa— de organismo descentralizado y empresa de participación estatal; la exigencia de que fueran enumerados todos los organismos y empresas existentes hasta ese momento, y que debieran sujetarse a control, y las facultades a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, de vigilar el aspecto financiero, y los capítulos patrimonial y de contratación de obras de las entidades reguladas por la ley, respectivamente.

Los organismos y empresas que hasta ese entonces existían (70 en total), quedaron sujetos a una Comisión Nacional de Inversiones, que desapareció, transformándose en 1949 en un Comité de Inversiones, y finalmente en 1954 en una Comisión de Inversiones. El fracaso operativo de estos tres órganos, se debió, sin duda alguna, a que sus atribuciones carecieron de positividad frente al peso político específico de muchos de los organismos y empresas que debieron sujetarse a su tutela.

Una nueva LCODEP fue expedida de 1966 —para ajustarse a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958— y finalmente está en vigor la LCODEP aprobada en 1970.

En poco más de treinta años, hemos desarrollado una compleja legislación

ordinaria que admite la existencia administrativa de las entidades paraestatales y las somete a la vigilancia del poder central, a través de los cauces que esa misma legislación diseña.

Por el contrario, no encontramos en la constitución ningún precepto que pueda válidamente suponer el reconocimiento de formas organizativas ajenas a la centralización. Existen en el texto algunas referencias a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, pero ellas no nos permiten deducir quién tiene facultad para crearlos, cuál debe ser su campo de actividad, ni mucho menos, el régimen jurídico al que quedarían sujetos.

En 1942 fue reformado el artículo 123 constitucional, adicionándosele su fracción XXXI, que actualmente dispone:

XXXI. La aplicación de leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativos a: . . . b) Empresas: . . . 1. Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal. . .

Por otra parte, en 1974 se reformó el segundo párrafo del artículo 93, estableciendo que:

Cualquiera de las cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Finalmente, en 1977 se agregó un tercer párrafo al propio artículo 93, en el que se señala:

Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de la de diputados, y de la mitad, si se trata de la de senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Es evidente que no puede hablarse de una base constitucional para la creación y funcionamiento de las entidades paraestatales. La constitución sólo se refiere a ellas para reservar a la jurisdicción federal sus controversias laborales, para disponer la obligación, de quienes las dirigen, de comparecer ante las Cámaras, o para facultar a éstas a realizar investigaciones sobre su operación.

A esta laguna, hay que agregar la imprecisión que sobre la naturaleza administrativa de estas entidades ha privado en diversos criterios sustentados por la Suprema Corte. Señala ésta, por ejemplo, en una tesis:

Siendo el Instituto Mexicano del Seguro Social, por expresa determinación de su ley constitutiva, un organismo descentralizado con personalidad jurídica propia, es una enti-

dad separada de la administración central. . . De lo que se sigue que, por la peculiar característica de estar dotado de personalidad jurídica propia, constituye un ente que no forma parte integrante de la Federación. Sólo pueden considerarse comprendidos dentro del sistema administrativo, propiamente dicho, del Poder Ejecutivo Federal y como partes integrantes del mismo, los organismos que se instituyen como figuras que la doctrina clasifica de "desconcentración administrativa", y que son aquellos a los que se atribuye mediante una subordinación jerárquica directa, parte de la competencia administrativa, y, por lo mismo, en el desempeño de sus funciones únicamente actúan como órganos del mismo ente estatal, es decir que carecen de personalidad jurídica propia.<sup>6</sup>

La opinión parece insostenible ya que el artículo 3o. de la LOAPF establece que el poder ejecutivo de la unión se auxiliará de las entidades que forman la administración pública paraestatal; éstas son:

1. Organismos descentralizados;
2. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y
3. Fideicomisos

La LOAPF define a un organismo descentralizado como una institución creada "por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopte".

La LCODEP agrega que esa institución debe, además, reunir los siguientes requisitos:

I.—Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico; y

II.—Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Las empresas de participación estatal mayoritaria, de acuerdo a las dos leyes antes citadas, son las que satisfacen algunos de los siguientes requisitos:

1. Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, o una o varias de las entidades paraestatales, conjunta o separadamente aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social.

2. Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal.

3. Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente.

<sup>6</sup> Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975. Jurisprudencia de la 2a. Sala. 3a. Parte. Tomo II. pp. 636 y 637.

Conviene destacar que tanto la LOAPF como la LCODEP, disponen que puede configurarse una empresa de participación estatal mayoritaria, con el cumplimiento de sólo alguno de los requisitos antes señalados, siendo que en la práctica se surten los tres.

Esta amplia gama de entidades del sector paraestatal —organismos, empresas y fideicomisos— se caracteriza, entre otras notas, por la relativa autonomía con la que opera. La LCODEP primero, y la LOAPF después, han tejido un complejo sistema de tutela a cargo del poder central. Este control no es de un sólo tipo, pues incide sobre diversos renglones —presupuestal, patrimonial, de obras, operativo— y no se encuentra regulado unitariamente, sino vertido en diversas leyes.

A fin de facilitar el ejercicio de la tutela, la LOAPF faculta al presidente de la República para agrupar en sectores definidos, a las entidades paraestatales, correspondiendo a las Secretarías y Departamentos de Estado, la coordinación de esos sectores.

Por acuerdo presidencial (publicado el 17 de enero de 1977) fueron organizadas 798 entidades en diecisiete sectores. En cuatro acuerdos posteriores ha sido reformado este reagrupamiento, y además, algunas de esas entidades han sido liquidadas o fusionadas.

La sectorización responde a la necesidad de congruencia en la acción administrativa; no modifica en manera alguna, ni la personalidad jurídica ni el patrimonio de las entidades, ni sus relaciones con terceros o con sus propios trabajadores.

El coordinador de cada sector está facultado para planear, coordinar y evaluar la operación y el gasto de las entidades agrupadas en su sector; vigilar el cumplimiento de presupuestos, programas, y uso de recursos provenientes de financiamientos; así como revisar e inspeccionar instalaciones y sistemas.

El coordinador puede proponer al ejecutivo federal, cambios en la estructura y organización de las entidades respectivas, así como su fusión, disolución o liquidación.

La autonomía económica es, sin lugar a dudas, la expresión del grado de libertad que tiene para operar, frente al poder central, una entidad paraestatal. En México, dicha autonomía es precaria.

El control presupuestal se ejerce en México, en sus fases *a priori* y *a posteriori*.

El control *a priori* consiste en la autorización previa del programa de gastos de una entidad estatal, por parte de un órgano ajeno a ella, e incluso supone la competencia de los órganos de control en la elaboración del presupuesto.

Esta fase se aplica con mayor facilidad gracias a la estructura programática del presupuesto prescrita en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y que esencialmente se refiere a la vinculación de los gastos con objetivos y metas de la gestión.

La propia LOAPF faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto para proyectar y calcular los ingresos y egresos de la administración paraestatal.

Merced a una reforma iniciada por el presidente Díaz Ordaz, han sido incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, una serie de organismos y empresas, a fin de sujetarlos a un rígido control presupuestal.

Aunque dichos organismos y empresas suman un número reducido<sup>27</sup> en com-



paración con el total que opera en México, el volumen de recursos financieros que manejan es marcadamente superior al resto de las entidades del Sector Paraestatal.

Estos 27 entes están sujetos a la Ley de Ingresos de la Federación, y de acuerdo a la LCODEP, sus recursos deben concentrarse en la Tesorería de la Federación.

Además, el artículo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1980, faculta al ejecutivo para incluir a otras entidades paraestatales dentro de este control presupuestal, sin aclarar siquiera qué criterios deben utilizarse para ejercer esa atribución.

Resulta incomprensible el porqué no se incluyen en el presupuesto de Egresos de la Federación, todas las entidades del sector paraestatal, y más aún, es dudoso el apoyo constitucional y legal para practicar esta discriminación.

El control *a posteriori* se realiza mediante la verificación de la exacta ejecución del gasto público. Aun cuando las entidades paraestatales están facultadas para llevar a cabo su propia contabilidad, es la SPP la que dicta la forma y términos en que dicha contabilidad ha de llevarse, y finalmente es la propia Secretaría la que consolida la contabilidad de todos los organismos y empresas sujetos a control presupuestal, teniendo, además, la posibilidad de ordenar la práctica de auditorías a estos entes.

El gasto presupuestado de las entidades paraestatales, puede ser financiado mediante la contratación de créditos, e independientemente del procedimiento para concertarlos, deben contar con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además —en los términos de la Ley de Deuda Pública— está facultada para vigilar la exacta aplicación del crédito a la finalidad para la cual se obtuvo y la capacidad de pago de la entidad que contrajo el compromiso.

La tutela administrativa sobre el sector paraestatal, se extiende, asimismo, a los programas, adquisiciones de mercancías, bienes inmuebles y materias primas, y a los sistemas de compras y almacenes.

De acuerdo a la Ley sobre adquisiciones, arrendamientos y almacenes de la Administración Pública Federal, este control ha de ejercerlo la Secretaría de Comercio.

Esta forma de control se opera —de acuerdo con la ley— mediante la creación de comités de compras en cada entidad, en los que un representante de la Secretaría de Comercio vigila la debida aplicación de las normas establecidas en la materia.

La Ley General de Bienes Nacionales regula los bienes de los organismos descentralizados: considera, a los inmuebles, como bienes del dominio público destinados a un servicio público, estableciendo que su venta sólo procede previa autorización del presidente de la República y por el monto que fije el avalúo practicado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

La LCOPEP sujeta también la enajenación de inmuebles de las empresas de participación estatal, al acuerdo previo del presidente de la República.

Cabe agregar que la LOAPF otorga a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, facultades para elaborar y manejar el inventario general de

los bienes de la nación, y la Ley General de Bienes Nacionales dispone expresamente que las entidades paraestatales están obligadas a proporcionar los datos necesarios para integrar ese inventario.

Intimamente vinculado con el objetivo —legalmente explícito— de obtener el óptimo aprovechamiento de los recursos financieros asignados a la administración paraestatal, encontramos el control de los contratos celebrados por las entidades que la integran, en materia de obras públicas.

La Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas diseña un procedimiento de supervisión de la contratación y ejecución de obras, que comprende el registro de contratistas para asegurar su idoneidad, la celebración de concursos para garantizar el desinterés en la adjudicación, la inspección de la obra previa a su recepción para verificar el exacto cumplimiento del contrato y finalmente su inscripción en el Registro Público de la Propiedad Federal para mantener su vigilancia.

La tutela legal de organismos y empresas de participación estatal no se agota en los controles presupuestal, patrimonial y de obras, aun cuando sean estos tres sus capítulos más importantes.

Diversas normas configuran otras formas de control que merecen enunciarse, tales como la obligación de esas entidades de inscribirse en el Registro de organismos descentralizados y empresas de participación estatal; la práctica de auditorías externas, contables y técnicas a fin de verificar la eficacia de los sistemas administrativos y el adecuado manejo de recursos; la revisión de los estados financieros anuales y mensuales, y los dictámenes emitidos respecto a ellos, por el auditor externo; y, la adopción y ejecución de medidas de reformas —internas o generales— que señale la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

Por lo que toca a las empresas de participación estatal minoritaria, la LOAPF establece que la vigilancia de la participación estatal estará a cargo de un comisario designado por el secretario de Estado o por jefe de Departamento Administrativo, quien sea el coordinador del sector correspondiente.

Finalmente, los fideicomisos públicos son aquellos que crea la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único de la administración pública centralizada, así como los creados con recursos de las entidades paraestatales.

El decreto por el que se establecen bases para la constitución, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el gobierno federal (Diario Oficial 27 de febrero de 1979) ha venido a introducir mínimas normas para regular la operación de los fideicomisos públicos.

El decreto en cuestión crea la mecánica para su formación: el ejecutivo —a través de la SPP— autoriza el fideicomiso, estableciendo sus objetivos y características generales, y la SHCP lo constituye como fideicomitente único, fijando sus fines, condiciones y términos de acuerdo a la propia autorización.

Por lo que toca a su modificación o extinción, el decreto faculta a la SPP para proponerlas, una vez que conozca la opinión de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, de la SHCP y del coordinador del Sector.

En cuanto a la operación de los fideicomisos, la SHCP cuidará de establecer los derechos y acciones que deba ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitidos, así como las limitaciones del fideicomitente, derivadas de derechos de terceros, e igualmente, las facultades del Comité Técnico y de Distribución de Fondos.

De acuerdo a la LOAPF, dentro del Comité Técnico existirá por lo menos, un representante del fideicomitente, quien al proceder al nombramiento, recabará la autorización del coordinador del sector. El decreto agrega que existirá un representante del coordinador de sector y otro —sin voto— de la institución fiduciaria.

La fiduciaria es la responsable del cumplimiento de los fines del fideicomiso, así como de sus obligaciones legales y contractuales. Incluso, está facultada a no acatar las disposiciones del Comité Técnico, cuando éste se exceda en el ejercicio de sus atribuciones.

La vigilancia sobre los fideicomisos se ejercerá a través de auditorías y por medio de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Podemos resumir que toda la legislación mexicana sobre las entidades paraestatales —a partir de 1947— parece centrarse fundamentalmente en el control presupuestal.

Un enfoque parcial, demasiado corto, ha inspirado nuestra legislación, la cual ha sido insuficiente para integrar mecanismos globales de control, en los que a la calificación del uso del dinero se suma la valoración de la utilidad social de la empresa.

Estos mecanismos permitirían juzgar —más allá de la eficacia operativa— la finalidad de cada una de las entidades paraestatales, para decidir en última instancia si el Estado ha de mantenerlas o cancelarlas.

De otra suerte, la decisión seguirá dependiendo como hasta ahora, en buena medida, de un estilo individual, y en el mejor de los casos, de una interpretación personal.

### III. LA FUNCION PUBLICA

La organización administrativa opera a través de agentes que constituyen el elemento personal de la administración pública.

Los recursos humanos son —sin lugar a dudas— el factor principal para el desarrollo administrativo. A la exigencia de que su conducta se apegue a la ley, se suma con igual intensidad el reclamo de que su actuación sea eficiente.

Significativamente se ha formado, en los últimos cincuenta años, un derecho burocrático que regula los vínculos entre el Estado y sus trabajadores, y que da especificidad y contenido a una relación que forma parte del derecho administrativo.

El Estado —como empleador— genera actos cuyos efectos difícilmente pueden asimilarse al marco general de las relaciones laborales.

El Estado no es un patrón, o precisamente, no lo es en su acepción corriente. Su actividad no puede ser reducida a la calificación de proceso productivo, por más

que produzca bienes y servicios. Finalmente, sus trabajadores asumen —en virtud de la naturaleza de la gestión— una responsabilidad concreta por el manejo de los asuntos públicos.

De ahí que encontremos diferencias sustanciales entre la función pública y el derecho laboral aplicable a todos los trabajadores. La inexistencia de la contratación colectiva y del derecho a la participación en las utilidades, y las limitaciones en materia de sindicación y de huelga burocráticas son algunas de las modalidades que privan en la relación entre el Estado y sus trabajadores.

Cabe agregar, que la regulación jurídica de la función pública puede explicarse en el contexto de un movimiento burocrático institucional, e incluso, mediatizado. Lejos de ofrecernos sistemas y mecanismos efectivos que incrementen la calificación de los recursos humanos del sector público, la legislación burocrática se ha contentado básicamente con establecer los derechos y deberes de ambas partes.

La Constitución de 1917 no contempló, en lo prescrito por el artículo 123, a los trabajadores del Estado. Inclusive, la Suprema Corte de Justicia estableció que la función pública carecía de las características de un contrato de trabajo, porque el Estado no perseguía un fin económico, resultando consecuentemente inaplicable a los trabajadores públicos, el precepto mencionado.

Sin embargo, la propia Constitución en su artículo 89 fracciones II, III, IV y V, facultó al presidente de la República para nombrar y remover libremente a determinados empleados y funcionarios públicos, y a todos aquellos cuyo nombramiento no estuviera reservado por otra ley a una autoridad distinta.

A pesar de estas disposiciones, era evidente que no existía un instrumento que regulara específicamente la función pública. Hacia 1920, se elaboró un proyecto de ley del servicio civil del poder legislativo que no prosperó.

Expedida en 1931, la Ley Federal del Trabajo excluyó expresamente de su articulado a los trabajadores del Estado.

No fue sino hasta 1934 cuando se satisfizo la necesidad de reglamentar el trabajo burocrático; se logró ello con un acuerdo dictado por el presidente Abelardo L. Rodríguez, sobre la organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil, en el que se reconocían derechos básicos de los burócratas (al sueldo, al ascenso, a las vacaciones, etcétera), y abandonaba la interpretación del artículo 89 de nuestra carta magna, según el cual el presidente de la República estaba facultado para nombrar y remover libremente a todos los empleados civiles.

El presidente Cárdenas, en 1938, expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que en 1941 fue substituido por otro.

La inconstitucionalidad de tales ordenamientos, derivada de la incompetencia del ejecutivo para dictarlos, sólo desapareció hasta 1960, cuando fue adicionado el artículo 123 constitucional con un apartado B, destinado a regir las relaciones entre los poderes de la unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Tres años más tarde, se expidió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El apartado B del artículo 123 constitucional contiene un conjunto de garantías en favor de los burócratas: la jornada laboral máxima de ocho y siete horas

para el trabajo diurno y nocturno, respectivamente; el descanso hebdomadario; vacaciones anuales por un mínimo de veinte días; salarios que no podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general y cuya cuantía no podrá ser disminuida durante la vigencia del presupuesto respectivo; igualdad de salarios para igualdad de trabajos; prohibición de retenciones, descuentos, deducciones o embargos no previstos en la ley; organización de escuelas de administración pública; aplicación del escalafón a fin de otorgar ascensos; suspensiones o ceses sólo por causa justificada; derecho de asociación y de huelga; seguridad social y derecho a acudir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para que éste resuelva sus controversias laborales con el Estado.

La propia Constitución excluye de la legislación burocrática a los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y personal del servicio exterior, sujetándolos a sus propias leyes.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamenta al apartado B del artículo 123 constitucional. Este ordenamiento no se aplica indiscriminadamente a todos los funcionarios y empleados públicos; su ámbito de validez personal no es tan amplio.

La LFTSE en su artículo 1o. establece que sus disposiciones son de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los poderes de la unión, del gobierno del Distrito Federal, de una serie de instituciones que el propio artículo enumera: "así como de los otros organismos descentralizados similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos".

La realidad administrativa nos ofrece un panorama confuso en cuanto a la burocracia de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal: algunos de estos entes se sujetan al régimen prescrito por el apartado A del artículo 123 para los trabajadores en general (PEMEX, IMSS, Ferrocarriles Nacionales de México, etcétera), otros están regulados por el apartado B (Instituto Nacional Indigenista, ISSSTE), y otros, finalmente, por estatutos especiales (UNAM).

Más que una indefinición de criterio para adscribir al personal de una entidad paraestatal a uno u otro apartado, las verdaderas causas de este desorden son eminentemente políticas.

Si se tratara de establecer una mecánica precisa para determinar el régimen laboral aplicable a los organismos y empresas públicas, la argumentación sería muy simple: los entes paraestatales forman parte de la administración pública, y ésta, del poder ejecutivo federal; y en consecuencia, es el apartado B del artículo 123 constitucional el que debe regir sus relaciones laborales.

En suma, la LFTSE no rige en todas las dependencias y entidades del poder ejecutivo, sino sólo a algunas, y dentro de éstas, no se aplica a todos los trabajadores, ya que por disposición de la propia ley, quedan excluidos:

#### 1. Los trabajadores de confianza.

La LFTSE no los define sino que enumera en su artículo 5o. los diversos cargos de confianza dentro de cada una de las dependencias y entidades sujetas a su régimen, estableciendo, además, que cuando se cree un nuevo cargo la disposición legal que le dé origen determinará si es de base o de confianza.

Los trabajadores de base, son todos aquéllos no incluidos en la enumeración de los cargos de confianza. A pesar de que los trabajadores de confianza no están tutelados por la LFTSE, la Constitución les reconoce como derechos mínimos: la protección al salario y la seguridad social.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia ha establecido que los empleados de confianza tienen derecho a acudir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a fin de resolver los conflictos que surjan entre ellos y el Estado.<sup>7</sup>

2. Los miembros del Ejército y Armada Nacionales, con excepción del personal civil del Departamento de la Industria Militar.

3. El personal militarizado o que se militarice legalmente.

4. Los miembros del Servicio Exterior Mexicano.

5. El personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galerías, y

6. Aquellos que prestan sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos a pago de honorarios.

La LFTSE resuelve en su artículo 12, el problema de la naturaleza del acto que origina la relación de trabajo con el Estado, señalando que: "los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de rayas de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo".

El nombramiento —acto materialmente administrativo— genera la función pública, y ha de contener: los datos generales del trabajador, los servicios que deberá prestar y el lugar en el que los prestará, el sueldo y la duración de la jornada de trabajo, así como el carácter del propio nombramiento (definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo, o por obra determinada).

La función pública puede suspenderse o concluir definitivamente.

Se suspende cuando el trabajador contrae alguna enfermedad que entrañe peligro para quienes trabajan con él; cuando esté sujeto a prisión preventiva seguida de sentencia absolutoria o cuando, teniendo encomendado el manejo de fondos, valores o bienes, apareciere una irregularidad que amerite investigación, y en este último caso, la suspensión podrá durar hasta sesenta días.

La terminación de la función pública no da lugar a responsabilidad alguna para los titulares de las dependencias, cuando se produce: por renuncia o abandono de empleo; por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación, por muerte del trabajador o su incapacidad permanente física o mental que le impida el desempeño de sus labores; por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en casos tales como el incurrir en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, desobediencia reiterada e injustificada, falta comprobada del cumplimiento de las condiciones generales de trabajo, o prisión que sea resultado de una sentencia ejecutoriada, etcétera.

La función pública —de acuerdo a la LFTSE— se establece entre los trabajadores del Estado y los titulares de las dependencias y entidades reguladas por

<sup>7</sup> Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente. 1979. Segunda Parte. Sala Auxiliar. Amparo directo 3295/78, p. 41.

la Ley. De esta relación derivan derechos y obligaciones para ambas partes, cuyo contenido está previamente determinado.

Entre las obligaciones de los titulares de dependencias y entidades públicas, podemos citar: el preferir, en igualdad de condiciones, a los trabajadores sindicalizados, a los que representen la única fuente de ingreso familiar, a los veteranos de la Revolución y a los supervivientes de la invasión de 1914, a los que con anterioridad hubieran prestado servicio y a los que acrediten tener mejores derechos escalafonarios; cumplir con los servicios de higiene y protección de accidentes; reinstalar a los trabajadores y pagarles los salarios caídos, cuando lo ordene laudo ejecutoriado; cubrir la indemnización por separación injustificada a los trabajadores que opten por ella; proporcionarles los útiles e instrumentos necesarios para ejecutar el trabajo convenido; cubrir las cuotas correspondientes para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales y hacer las deducciones, en los salarios que soliciten los sindicatos respectivos, siempre que se ajusten a la ley..

Por su parte, los trabajadores al servicio del Estado, deben cumplir con los siguientes deberes:

1. Prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, en los términos del artículo 128 de nuestra carta magna.

De acuerdo al artículo 130 de la misma ley fundamental, la simple promesa de decir verdad sujeta al que la hace, en caso de falta a ella, a las penas establecidas por la ley.

2. Desempeñar sus labores con la intensidad, puntualidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos.

3. Observar buenas costumbres dentro del servicio.

4. Guardar reserva de los asuntos que conozca con motivo del trabajo.

5. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.

6. Asistir a institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.

A este respecto, vale la pena citar el acuerdo para promover la mejor capacitación administrativa y profesional de los trabajadores al servicio del Estado (Diario Oficial, 26 de junio de 1971) que señala que las dependencias del ejecutivo federal y los organismos públicos incorporados al régimen del ISSSTE, coordinarán con éste sus acciones de capacitación de personal y procurarán que los ascensos se produzcan conforme al escalafón.

7. Residir en el lugar que el nombramiento señale para la prestación de servicios.

La Corte ha señalado que cuando en el texto de un nombramiento no se señala el lugar en el que se deberían desempeñar las labores, se infiere que la adscripción queda a la potestad del titular.

Asimismo, la LFTSE obliga a la dependencia en que presta sus servicios un trabajador que vaya a ser trasladado, a darle a conocer la causa del traslado

y a sufragar los gastos de viaje y los de menaje (excepto cuando el traslado lo haya solicitado el mismo trabajador).

Entre los derechos de los trabajadores del Estado, están:

### 1. *Derecho al cargo*

Los servidores públicos no pueden ser privados de su cargo, sino por causa justa.

El derecho al cargo se traduce en la inamovilidad, y ésta la adquieren los trabajadores de base —de acuerdo a la LFTSE— luego de seis meses de servicio, siempre que no exista nota desfavorable en su expediente.

### 2. *Derecho al sueldo*

El salario es la retribución que se paga al trabajador por los servicios prestados. Habrá de ser uniforme para cada una de las categorías de trabajadores y será fijado en los presupuestos de egresos respectivos.

De acuerdo al artículo 75 constitucional, la Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo establecido por la ley, y en caso de omitirla, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que creó el empleo.

El sueldo básico de un servidor público se integra con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación. El sobresueldo es la asignación adicional que se concede al trabajador en atención a las circunstancias de carestía de la vida o insalubridad que priven en el lugar donde presta sus servicios; la compensación es la cantidad adicional cuyo monto y duración establece discrecionalmente el Estado, de acuerdo a las responsabilidades o servicios extraordinarios o especiales que preste el trabajador.

Al salario de los trabajadores del Estado, sólo podrán hacerse las retenciones, deducciones o descuentos por los conceptos previstos en la LFTSE, los cuales son:

a) Deudas contraídas con el Estado, por concepto de anticipos de salarios, pagos hechos con exceso, errores o pérdidas debidamente comprobadas.

b) Cobro de cuotas sindicales o de aportación de fondos para la constitución de cooperativas y de cajas de ahorro, siempre que previa y expresamente lo hubiera consentido el trabajador.

c) Descuentos ordenados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con motivo de obligaciones contraídas por los trabajadores.

d) Descuentos ordenados por autoridad judicial competente, para cubrir alimentos exigidos al trabajador.

e) Obligaciones a cargo del trabajador, derivados de la adquisición o uso de habitaciones legalmente consideradas como baratas, siempre que la afectación



se haga mediante fideicomiso en institución nacional de crédito autorizada al efecto.

f) Pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del fondo de la vivienda destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casa habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

En los dos primeros casos los descuentos no podrán exceder del 30% del importe del salario total.

Además de su sueldo, los servidores públicos tienen derecho a un aguinaldo anual, que equivale a un mes del monto de aquél cuando menos.

### *3. Derecho a vacaciones y al descanso semanal*

La LFTSE dispone que los burócratas gozarán de un día de descanso obligatorio con salario íntegro, por cada seis días de trabajo; sin embargo por acuerdo presidencial (publicado en el Diario Oficial del 28 de diciembre de 1972) se conceden 2 días de descanso.

En cuanto a las vacaciones, los trabajadores con más de seis meses de servicios gozarán de dos períodos anuales de diez días laborales cada uno.

Por acuerdo del presidente de la República (Diario Oficial de 8 de agosto de 1978), los titulares de las dependencias y entidades administrativas, con intervención de los respectivos sindicatos, han establecido el sistema de vacaciones escalonadas en la administración pública.

### *4. Derecho al ascenso*

El sistema legalmente reconocido por la LFTSE para que opere el ascenso de los servidores públicos es el escalafón.

La LOAPF dispone en su artículo 19 que todos los órganos y entidades de la administración pública mantendrán actualizados sus sistemas de escalafón.

Los factores que integran el escalafón son: conocimientos, aptitud, antigüedad, disciplina y puntualidad.

Cuando se produce una vacante, los titulares de las dependencias darán a conocer a las Comisiones Mixtas de Escalafón (que se integran con un representante del titular y del sindicato), y éstas boletinarán la plaza, para cubrirla mediante concurso.

La Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal (creada por acuerdo publicado en el Diario Oficial del 28 de diciembre de 1972), está encargada de configurar un sistema integral de administración de los recursos humanos del sector público y de proponer sistemas escalafonarios para el ascenso de los servidores del Estado y programas de formación y capacitación del personal.

### *5. Derecho a premios y recompensas*

La Ley de Premios, Estímulos y Recompensas crea el Premio Nacional de

Antigüedad en el servicio público, que se otorga a los trabajadores del Estado con 50, 40, 30 y 25 años de servicios.

Establece además estímulos y recompensas para quienes durante el último año se hubieren significado por cumplir con eficiencia inobjetable sus funciones.

Los estímulos consisten en la mención honorífica al trabajador y el otorgamiento de un diploma; las recompensas, en la entrega de numerario, becas o vacaciones extraordinarias.

Estos premios se conceden a moción del superior jerárquico, de la representación sindical o de los compañeros de labores.

#### *6. Derecho a la sindicación*

La ley ha reconocido a los servidores del Estado el derecho a asociarse en defensa de sus intereses, aun cuando este derecho no es tan extenso como el de los trabajadores en general.

En cada dependencia existirá sólo un sindicato, y en caso de que dos o más grupos pretendan la titularidad del mismo, el Tribunal de Arbitraje reconocerá al mayoritario.

Los trabajadores de confianza quedan excluidos de los sindicatos. Sólo los de base podrán formar parte de ellos, solicitando su ingreso, pero una vez admitidos, no podrán dejar de formar parte de él, salvo por expulsión.

En los sindicatos burocráticos están prohibidos la cláusula de exclusión y la reelección de sus dirigentes.

Los sindicatos pueden adherirse a la única central reconocida por el Estado: la Federación de Sindicatos de trabajadores al Servicio del Estado.

#### *7. Derecho a la huelga*

La huelga burocrática procede sólo en el caso de que se violen general y sistemáticamente los derechos consagrados en el apartado B del artículo 123 constitucional, cuando así lo acuerden por lo menos las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada, debiéndose emplazar al titular de ésta diez días antes de la fecha señalada para iniciar la suspensión de labores.

El término "violación general y sistemática" es tan amplio, que su apreciación puede fácilmente condicionarse —por conveniencia política— a fin de nulificar el ejercicio de este derecho.

#### *8. Derecho de acudir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje*

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, creó en 1938 un tribunal cuyo objeto fue resolver las controversias surgidas a propósito de la función pública.

Siendo éste un tribunal de la administración pública —formalmente ubicado en la esfera del poder ejecutivo— su constitucionalidad operó sólo hasta 1946, fecha en que fue reformada la fracción I del artículo 104 de nuestra carta magna.

Este tribunal es un órgano colegiado que se integra con un representante del gobierno federal, otro de la FSTSE y uno más, designado por los dos primeros.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje conoce de los conflictos individuales y colectivos entre el Estado y sus trabajadores, así como de los conflictos intergremiales de éstos.

### *9. Derecho a la seguridad social*

En 1959 fue expedida la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Ley del ISSSTE beneficia a:

- i) Los trabajadores del servicio civil de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de organismos públicos incorporados a su régimen;
- ii) Los pensionistas de esas entidades y organismos, y
- iii) Los familiares derechohabientes, tanto de los trabajadores como de los pensionistas mencionados.

El ISSSTE cuenta con un patrimonio propio, y su régimen financiero descansa en las aportaciones de los trabajadores y del Estado (8% y 12.75% del sueldo básico, respectivamente).

Entre las prestaciones obligatorias a cargo del Instituto, se encuentran: los seguros de enfermedades no profesionales y maternidad, por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, de vejez, invalidez y muerte; la jubilación; la indemnización global; préstamos hipotecarios y a corto plazo; créditos para la adquisición de casas o terrenos para su construcción; arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al ISSSTE; servicios de reeducación y readaptación de inválidos; y, servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y su familia, que mejoren su preparación técnica y cultural y que activen la sociabilidad del trabajador y sus familiares.

El conjunto de derechos y deberes de los trabajadores del Estado, constituye el estatuto jurídico del elemento personal de la administración pública.

El incumplimiento de alguna de estas obligaciones da origen a una responsabilidad administrativa, y en su caso, civil o penal.

En el caso de la responsabilidad administrativa, el Estado ejerce un poder disciplinario sancionando las faltas del trabajador con apercibimiento, suspensión, cese, pérdida de un derecho escalafonario o traslado de destino.

La responsabilidad civil tiene lugar, cuando a propósito de la falta cometida por el servidor público en el desempeño de su encargo, éste ocasiona daños al Estado o a terceros.

En materia de responsabilidad civil no hay fueros, según lo dispone el artículo 114 constitucional.

En este caso, la responsabilidad incumbe directamente al funcionario o empleado que origine el daño. Sin embargo, el artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, admite la posibilidad de exigir directamente al Estado el pago de la responsabilidad civil, cuando los actos u omisiones que dieron origen a ésta impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos.

En cuanto a la responsabilidad penal, cabe señalar que el Código Penal para el Distrito Federal, aplicable en toda la República en materia para el fuero federal, previene la existencia de una serie de delitos cometidos por funcionarios públicos (ejercicio indebido o abandono de funciones públicas, abuso de autoridad, coalición de funcionarios, cohecho, peculado y concusión). Asimismo, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, establece cuáles son los delitos y las faltas oficiales.

El procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad penal es distinto según se trate del tipo de funcionario, de la naturaleza y efectos de la falta cometida.

La Constitución en su artículo 108, da el tratamiento de altos funcionarios de la Federación, además del presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, secretarios del Despacho y el procurador General de la República y los gobernadores de los estados y diputados a las legislaturas estatales.

Durante el tiempo de su encargo el presidente de la República sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los estados y los diputados locales son responsables por las violaciones que cometan a la constitución y a las leyes federales, y por los delitos tipificados en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.

Finalmente, los demás funcionarios enumerados en el artículo 108 constitucional, responden por los delitos oficiales en que incurran por el ejercicio del cargo y por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo.

En el caso del presidente de la República o en el supuesto de que cualquier alto funcionario cometa un delito oficial, se concede acción popular para proceder ante la Cámara de Diputados a denunciar el hecho, y si ésta decide que la acusación tiene fundamento, la turna al Senado, que convertido en Gran Jurado, resolverá sobre el particular.

Cuando un funcionario o empleado que no goce de fuero cometa un delito oficial, ha de ser juzgado por un jurado popular.

La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo es exigible durante el tiempo en el que el funcionario ejerza su encargo o durante un año después. Pronunciada la sentencia, no es posible conceder la gracia del indulto.

#### IV. REGIMEN PATRIMONIAL DEL ESTADO

La actividad estatal exige un patrimonio. La ley reserva al poder ejecutivo el cuidado y manejo de los bienes que lo forman, de ahí que el régimen normativo al que se someten éstos constituya uno de los capítulos del derecho administrativo.

La noción de patrimonio estatal se distingue de la idea civilista de patrimonio, precisamente por su diferencia específica. La universalidad de bienes, acciones y