

CONSIDERACION JURIDICA SOBRE LOS PLANES DE DESARROLLO	137
1. Un tema complejo	138
2. El "Plan Nacional": la Constitución	141
3. Compromiso político	142
4. Método de planeación	143
5. Caracterización de los planes	144
6. Planeación y norma jurídica	146
7. Tipología de las normas de planeación	149
8. El plan: fuentes y fuente	151
8.1. Ley	152
8.2. Reglamento	154
8.3. Actos secretariales y ejecutivos	157
8.4. Actos consensuales	158
8.5. Actos institucionales	159
8.6. El plan como fuente	160
9. Ambitos de validez	161
9.1. Validez territorial	161
9.2. Validez temporal	162
9.3. Publicación de los planes	163
9.4. Validez subjetiva	165
10. Planeación y control	168
11. Planeación y sanción	169
12. Requerimiento de planeación	170
13. La ley de planeación	172

CONSIDERACION JURIDICA SOBRE LOS PLANES DE DESARROLLO

Contenido

1. *Un tema complejo.*
2. *El "Plan Nacional": la Constitución.*
3. *Compromiso político.*
4. *Método de planeación.*
5. *Caracterización de los planes.*
6. *Planeación y norma jurídica.*
7. *Tipología de las normas de planeación.*
8. *El plan: fuentes y fuente.*
 - 8.1. *Ley.*
 - 8.2. *Reglamento.*
 - 8.3. *Actos secretariales y ejecutivos.*
 - 8.4. *Actos consensuales.*
 - 8.5. *Actos institucionales.*
 - 8.6. *El plan como fuente.*
9. *Ambitos de validez.*
 - 9.1. *Validez territorial.*
 - 9.2. *Validez temporal*
 - 9.3. *Publicación de los planes.*
 - 9.4. *Validez subjetiva.*
10. *Planeación y control.*
11. *Planeación y sanción.*
12. *Requerimiento de planeación.*
13. *La ley de planeación.*

1. Un tema complejo.

Con generosidad y confianza que agradezco y que disto mucho de merecer, se me ha encomendado el examen del tema *Naturaleza jurídica de los planes nacionales, globales, sectoriales e institucionales*. Puesta así la cuestión, y si nos limitáramos sólo al instrumento que expresa tales planes, parecería sencillo resolver su naturaleza jurídica. Sin embargo, tal vez incurriríamos en una respuesta insuficiente, simplista, que dejara de lado la esencia del problema. Sería, en suma, como si pretendiésemos decir que delito es lo que indica el artículo 7o. del Código Penal, o que convenio es lo que manifiesta el artículo 1792 del Código Civil. Con ello, prescindiríamos de una constelación de factores que aportan el verdadero carácter de los conceptos y desembocaríamos en una reflexión tan reducida como insuficiente.

Por otra parte, en lo que aquí nos concierne, también hay que advertir que bajo la denominación de planes se han alojado numerosas figuras de la más diversa procedencia, en todo o en parte: determinaciones que resultan de normas emanadas del Congreso de la Unión, otras que toman su origen en el Titular del Ejecutivo, algunas más que lo encuentran en órganos de la administración central, varias que lo desprenden de actos consensuales, sea entre autoridades y particulares, sea entre el gobierno federal y los gobiernos locales.

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

En este campo, el problema terminológico se agudiza en múltiples direcciones. Señalemos sólo dos: la conexión misma entre planes y programas, por una parte, y la constante referencia a "sectores", por la otra.

Si nos atuviésemos al título que limita el área de esta exposición, diríamos que hay —yendo de lo general a lo particular— cuatro categorías de instrumentos: planes nacionales, globales, sectoriales e institucionales. Sin embargo, no ocurre así, o en todo caso no ha ocurrido. Hasta ahora, el más amplio de los planes es el llamado global de desarrollo, que comenzó por crear su propio nombre. Varios de los nacionales que le antecedieron o le sucedieron tienen, por su materia, más bien la extensión de sectoriales. Sin embargo, diversas leyes previas al Plan Global aludieron a planes nacionales específicos, y alguna o algunas más han actuado, posteriormente, del mismo modo. Determinados programas, a su vez, han asumido el título de nacionales; otros, prescindieron de esta calificación.

Asimismo, se encuentra en permanente revisión uno de los capítulos fundamentales, a nuestro modo de ver, de esta materia: el de los sujetos que de alguna manera intervienen en la planeación, trátase de formar, evaluar y revisar sus instrumentos, trátase de desempeñar acciones bajo su amparo. Aquí surgen entes y figuras de las más diversas características, según

luego veremos, y se habla acentuadamente de sectores, en sentidos diferentes: se hace referencia a los llamados sectores público, social y privado, discriminación que tiene, sobre todo, un soporte económico-político; y se alude también a sectores de la administración pública y, dentro de éstos a subsectores. Por demás está decir que en este punto vuelven a concurrir, para formar una nueva serie de interrogantes, los planes y los programas, que, cuando son sectoriales, tienen que ver, más bien, con la última acepción de sectores, y no necesariamente con la primera, salvo en el supuesto de los planes institucionales. A su turno, ningún sector, materialmente definido, constituye un compartimiento estanco: hacia él acuden, o éste requiere, determinaciones y acciones en renglones sustantivos correspondientes a otros sectores.

Dicho lo anterior, apenas como ejemplo, para subrayar que nos movemos en un terreno inseguro, debido a la muy reciente aparición en la escena del que pudiésemos denominar Derecho de la planeación, es preciso distinguir que todo este sistema apareja, a su turno, el enfrentamiento y la solución de sendos problemas. El primero es, sin duda, el del concierto entre la libertad y la planeación misma, con cuanto ésta supone, concurrencia que halla en la Constitución Federal respuestas características y que luego se plasma en el método de planeación

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

que hemos acogido. El segundo tiene que ver con la planeación horizontal, esto es, con el juego entre la Federación y los Estados, que han de coincidir en el proceso que ahora nos importa, en la formación de sus normas y en la ejecución de sus mandamientos, para que verdaderamente adquiera sentido nacional, sin abdicar por ello de la autonomía que la Constitución les acuerda, y sin soslayar, a su turno, todo lo que significa la libertad municipal que la propia Ley Suprema consagra. En tercer término, habría que aceptar y luego, jurídicamente recoger, el hecho de que el fenómeno sociopolítico y económico de la planeación ha venido a introducir nuevos conceptos y acepciones en el cuerpo normativo, y a proponer, o a forzar, la introducción de categorías ignoradas por un Derecho tradicional.

2. El "Plan Nacional": la Constitución.

Sin querer incorporar mayor complejidad en el tema, que es, a su vez, resultado de la creciente complejidad del Estado moderno, tendríamos que reconocer, para múltiples efectos, que el único y verdadero "Plan Nacional" es la Constitución misma, que soporta las decisiones políticas fundamentales, que congrega las soluciones dadas al flujo y reflujo de los factores reales de poder, y que, en tal virtud, y de acuerdo con una técnica aquí inevitable que utiliza nociones muy amplias y generales, establece

los objetivos, intenta perfilar a las personas y sugiere los procedimientos.

Para la comprensión sistemática del Derecho de planeación, informando el espíritu de éste y de las decisiones que en su marco se contienen, entre éstas los propios planes, habría que intentar, sintéticamente, el agrupamiento de las decisiones fundamentales, a las que se supeditan finalmente todas las leyes, y dentro o bajo éstas todos los planes y programas. Creemos que esta síntesis se capta en una fórmula: sobre la base de la protección jurídica al individuo, en su condición de tal, frente al poder público formal e incluso ante el poder social, la Nación ha resuelto ser una República de soberanía popular, democrática, representativa —con límites absoluto y relativo para el desempeño temporal de la representación—, federal y social, independiente y laica, con división funcional territorial del ejercicio de ese poder formal, y dentro de un orden que prevé y acepta la posibilidad del cambio y se supedita al control de los actos de autoridad.

3. Compromiso político.

Es, entonces, este genuino "Plan Nacional", constitucional, el punto de partida en el proceso que conduce a los planes restantes. Entre aquél y éstos se interpone un episodio político, a saber: la oferta partidista que promueve los actos

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

del sufragio, y el compromiso, político, asimismo, que contrae con el electorado el representante popular.

De tal suerte, entre el Plan constitucional y los planes que el gobierno constituido expide, cualquiera que sea la forma bajo la que éstos se recojan, hay un componente del proceso, de alzado valor político, que es el programa de gobierno comprometido. Aquí se reconoce que la concurrencia a las urnas no posee sólo proyección subjetiva, es decir, de apoyo a un candidato, a “un político”, sino además dimensión objetiva, o sea, de opción por una plataforma de gobierno, por “una política”. Claramente se dibuja esta secuencia en las palabras del Presidente de la República, al suscribir el Decreto que aprobó el Plan Global de Desarrollo: “Nos responsabilizamos, así, como titulares del Poder Ejecutivo —dijo— con esta labor colectiva que empezó en la campaña presidencial, culminó en las bases de un programa de gobierno, afloró en los planes sectoriales y ahora se engloba en este Plan que se acaba de instituir”.

4. Método de planeación.

Derivado, pues, de las decisiones políticas fundamentales y de la confirmación electoral, surge el método de planeación. No nos detendremos ahora en examinar las rutas diversas que a este

propósito han acuñado otras experiencias: desde la planificación central, determinante, donde es intenso e irresistible el papel de la autoridad, hasta la liberación de todas las fuerzas, lo que sería, bien visto, una “no planeación”, que prefiera dejar al encuentro y al compromiso libre de aquéllas la dotación de contenido, de sustantividad, a los fines de seguridad, justicia y bien común que el Derecho, en abstracto, procura.

Dentro de esta dialéctica, hay una solución mexicana, a la que calificamos de democrática, en el extenso sentido del artículo 3o. constitucional, que, conjugando y resumiendo factores, arriba a la formación y al cumplimiento de los objetivos de los planes, eclécticos —si se me permite la expresión— en cuanto, por una parte, imponen a ciertos conjuntos político-sociales y económicos sus mandatos, y por la otra sugieren, indican o favorecen las tareas de otros conjuntos.

5. Caracterización de los planes.

Ya que de *lege lata* parece imposible, por ahora, aportar un concepto unitario de los planes, de *lege ferenda*, y en espera de un ordenamiento que exprese el enorme esfuerzo hecho hasta el momento, cabría decir que por plan nacional, el ahora global, es posible entender un ordenamiento para el desarrollo socio-económico

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

del país, en vista de los grandes objetivos nacionales, deducidos de la Ley Suprema, y con establecimiento o referencia de los órganos, el método y el tiempo para procurarlos.

De lo anterior seguiría, por el mismo rumbo lógico-jurídico, que los planes sectoriales serían proyecciones parciales de aquél, en razón de la materia sobre la que versen; que los regionales, asimismo, consistirían en perspectivas específicas del nacional, e incluso de los sectoriales, limitadas a un ámbito territorial: y que los institucionales devendrían segmentos, por triple imputación a una dependencia o entidad de la Administración Pública: del nacional, en cuanto al propósito más amplio del desarrollo; del sectorial, en lo que concierne a la congruencia con la especialidad de éste, que también lo es de la dependencia o de la entidad responsables; y del regional, en la medida en que aquéllas ejerzan acciones sobre el espacio que este último contempla. A su turno, descendente y específicamente, los programas serían ordenamientos derivados de los planes sectoriales o institucionales, para atender materias que en éstos se previenen, instrumental y subordinadamente, sea de manera indefinida, sea de modo temporal.

Claro está que con este intento de caracterización no estamos prefijando, por fuerza, las fuentes de la planeación, ni definiendo, estrictamente, la extensión y los modos que radican en

las múltiples dimensiones de su ámbito de validez. Se trata sólo de un proyecto conceptual, para la posterior organización del universo jurídico que aquí se despliega.

6. Planeación y norma jurídica.

En pocos casos como en el Derecho de la planeación, que así denominamos sin pretender conferirle autonomía, sino únicamente para fines prácticos, de aprensión y aislamiento conceptual, se suscita tan agudamente el tema, que ahora no nos incumbe resolver, de la naturaleza de la norma jurídica: si ésta se caracteriza por la presencia de actos coercitivos, por la bilateralidad derecho-deber que instituye, por la impositividad inexorable que trae consigo, o sencillamente por la instancia que la expide. A diferencia de otros órdenes jurídicos, donde el legislador o el reglamentador pretenden, cualquiera que sea la suerte que luego corra su pretensión, ajustar la realidad a sus mandatos, en el régimen de la planeación las cosas acontecen de modo diferente: aquí es el legislador, o son los reglamentadores, reguladores o concertadores, quienes de antemano reconocen la extrema fragilidad y, con ella, el vaivén constante de sus prevenciones, que cada día han de ser reajustadas a la luz de las circunstancias. El plan, que es, por esencia, el máximo esfuerzo de previsión, resulta ser también paradójicamente, el instrumento más sensible al cambio.

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

Si se ha afirmado que todos los ordenamientos, y a la cabeza de ellos la propia Constitución, incorporan textos de mero programa, declarativos, más políticos o ético-sociales, que jurídicos, donde se estampan ideales y modelos, y por otra parte incluyen prevenciones normativas verdaderas, para ser impuestas de inmediato, sin escapatoria, bajo la conminación de sanciones, en el Derecho de la planeación una gran parcela normativa sólo dibuja los que pudiéramos llamar "fenómenos de tendencia".

Aquella expresión significa que aquí, sobre todo, se pretende un encauzamiento, sabiendo por anticipado que los hechos, a los que se pretende sujetar, habrán de rebelarse en alguna medida. Cuando el legislador erige la institución del matrimonio o la del contrato, o cuando, a partir de ciertas normas de cultura, define al delito de homicidio y le acopla cierta pena, aspira a que las cosas se sometan, en la práctica, a los moldes normativos. Esto, por lo demás, contribuye a la inmovilidad del Derecho común, por contraste con la renovación constante del orden jurídico que aquí nos interesa. Por su parte, cuando el legislador o cualquier autoridad llamada a intervenir en este punto, expiden normas de plan o de programa, pretenden solamente, y así lo confiesen, encauzar razonablemente las actividades humanas, y advierten que el advenimiento de una serie de factores, a veces ajenos por completo a quien estatuye y a quien

luego actúa, transformarán el rumbo o modificarán sus tiempos. Son éstos los rotulados como “elementos exógenos” al obligado, que atenúan la exigibilidad del cumplimiento y se proyectan necesariamente hacia el vacilante régimen de las sanciones.

Para el caso, pues, habría que alzar, junto con aquella noción de los “fenómenos de tendencia”, una “teoría de la contingencia”, que abarcase, de modo *sui generis*, lo que en otros campos se llama fuerza mayor o caso fortuito; que pusiese el acento en una especie de cláusula general *rebus sic stantibus*; y que admitiera y convalidase lo que en una terminología diversa de la jurídica se llama “desviación”, cuya entidad para el Derecho es, propiamente, la de “incumplimiento”, que amerita siempre, visto a secas, el despliegue equilibrador o retributivo de la sanción.

Sobre este particular, y además de todo lo que cabría deducir de los planes mismos, es elocuente el primer párrafo del artículo 10 de la Ley General de Deuda Pública, de 30 de diciembre de 1976, que confía al Poder Legislativo, a la hora de aprobar la Ley de Ingresos, autorizar al Ejecutivo Federal para que ejerza o permita montos adicionales de financiamiento, cuando, a juicio del Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan. Esta facultación, que deja una ancha zona de

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

razonado arbitrio en el instrumento de apoyo pragmático que es el conjunto Ley de Ingresos-Presupuesto de Egresos, se recoge en otras previsiones instrumentales.

En este mismo repaso de términos y conceptos que imprimen tan singulares características jurídicas a los planes, habría que ubicar al Derecho de la planeación en el antiguo deslinde entre los órdenes jurídicos público y privado. No cabe, ciertamente, en ninguno de ambos, como tampoco hallan en ellos acogida, desde hace tiempo, innumerables instituciones, inclusive ramas jurídicas completas, que han venido a agruparse, material y formalmente —es decir, por su contenido y por el proceso de formación de las normas y la represión del comportamiento ilegítimo— en el creciente universo del Derecho social, por una parte, que sobre todo atiende a las intenciones y a los contenidos, y del Derecho mixto, por la otra, que principalmente contempla la formulación de los preceptos y la actualización de sus consecuencias.

7. Tipología de las normas de planeación.

Para la consideración que ahora importa, y visto ya, de **lege ferenda**, como dijimos, el concepto de los planes, un siguiente trabajo de sistematización conduce al análisis, o dicho de otro modo, a la disección de las normas de

planeación, ensayando a este propósito una tipología.

El múltiple carácter de las normas insertas en los planes, o desprendidas de ellos, y que es inherente a la necesidad jurídica y pragmática que se pretende satisfacer, no permitiría reducir el espectro de aquéllas a las categorías, mucho más definidas y estrechas, que se presentan en otros sistemas.

En el Derecho de planeación podría identificarse la existencia de cuatro categorías normativas, a saber: normas-objetivo, que en todos los planes fijan los fines, y que los desarrollan, de arriba hacia abajo, por el cauce que conduce de lo general a lo particular; normas de método, procesales principalmente, que exhiben las reglas genéricas o específicas para formular las normas-objetivo o para dar cumplimiento a éstas, es decir, dar alcance a los fines propuestos; normas de organización, que establecen o regulan el régimen de los órganos que forman los planes, o que los aplican, y que enlaza con el tema del ámbito de la validez subjetiva de los planes; y por último, normas-medio, categoría en la que se hospedan cuantas sirven a los órganos de la planeación para favorecer, bajo el procedimiento estipulado, la obtención de los objetivos. En este último capítulo forman filas, siempre como parte integral de los planes, cuya extensión verdadera desborda el texto del instrumento que los repre-

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

sa, los estímulos, las obligaciones, las políticas, las evaluaciones, los controles, las sanciones, etcétera.

No debe sorprender, evidentemente, esta excedencia de los planes, considerados en su auténtica amplitud, con respecto a los textos que los presentan. Es frecuente, incluso en las más tradicionales codificaciones, que el sentido total de una norma resulte de la conjugación de ésta con prevenciones instaladas en otros cuerpos jurídicos. Diremos, sólo para citar un ejemplo, que el régimen a propósito de los delitos patrimoniales o de los que se dirigen contra la salud, requiere una tarea de integración entre las normas del Código Penal y las correspondientes, en estas hipótesis, a la legislación civil y mercantil, y sanitaria, respectivamente.

8. El plan: fuentes y fuente.

En este mundo jurídico heterogéneo, también es preciso atraer el tema de las fuentes normativas. De la calidad de éstas derivará, necesariamente, la naturaleza que a los planes se asigne y que, bajo esta óptica, resultará variada. Hay que hablar aquí tanto de las fuentes de los planes, como del plan mismo como fuente histórico-jurídica. Sabemos que la fuente es, mejor que un acto, el proceso que en aquél remata. Sin embargo, para los fines que perseguimos, hablaremos sobre todo de estas concre-

ciones del proceso —es decir, de leyes, reglamentos, actos de gobierno y administrativos, concertaciones, aceptaciones— porque de ellas dependen muchos de los extremos determinantes o condicionantes de los planes y, por supuesto, gran número de sus aplicaciones ejecutivas.

8.1 Ley

Por lo que hace a la ley, en ésta se localizan, contemplado el asunto desde cierto ángulo, tres dimensiones que aparecen en mayor o en menor medida para proveer el origen, disponer el acto, y apoyar las prevenciones de los planes.

Una primera dimensión legal, verticalmente, atiende a lo que denominaríamos la infraestructura del plan, o sea, la previsión explícita o implícita sobre la necesidad o la posibilidad de contar con un plan, sea que se mencione a éste por su nombre, sea que, como dijimos, sólo se le involucre. Entre otros ordenamientos que tratan del asunto, con diversa intensidad, y cuya lista no pretendemos agotar ahora, están: el Código Sanitario, la Ley Federal de Educación, las diversas reglamentarias del artículo 27 constitucional, la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, la Ley General de Población, etcétera.

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

También en esta primera dimensión, provisionalmente designada como infraestructural, hay que inscribir los mandatos que fijan órganos y procesos pensados particularmente, aunque no de modo exclusivo, para la producción, vertebración y ejecución de los planes. En este sentido marchan tres ordenamientos de subida importancia, expedidos al iniciarse la presente administración, como signo y sustento de un compromiso planificador: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y la ya citada de Deuda Pública.

Bajo una segunda dimensión legal, que precisamente ordena la formación de un plan, y que a veces avanza en la fijación de sus objetivos, criterios o política —otra suma de conceptos de difícil, evolutiva connotación— habría que traer a cuentas, por ejemplo, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley Federal de Turismo, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y la Ley de Fomento Agropecuario.

Por último, desplegada en el propósito de apoyar las decisiones contenidas en el Plan, surge una tercera dimensión legal. Aquí viene al caso un amplio número de ordenamientos, o bien, de normas inmersas en leyes de las dimensiones anteriormente apuntadas, que van desde las que precisan actos de control por parte de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, hasta las que regulan actos de sanción, pasando

por otras muchas que congregan lo que sería posible reducir dentro del concepto "estímulos", que es el caudal aparejado por la denominada vertiente de inducción.

Igualmente, en el tercer capítulo legislado, conviene tomar en cuenta cuerpos normativos que se pliegan al nuevo sistema de planeación, bajo la idea de la sectorización en el seno de la Administración Pública: ante todo, principalmente, la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes, y la Ley de Obras Públicas.

8.2 Reglamento.

Otra fuente a considerar en esta materia es la que se cobija en el extenso número de los actos propios del Poder Ejecutivo o, examinado desde otro ángulo, más específico, de la Administración Pública Central. Nos abstenemos, por razones de tiempo, de ahondar aquí en la diferencia, cualquiera que ésta sea, entre actos de administración y de gobierno, expresivos, a su vez, de dos funciones dentro de la actividad general del Estado. Creemos evidente que los planes, recogidos en actos administrativos —por lo menos formalmente— involucran tanto esta calidad, como la de actos de gobierno: en efecto, no sería fácil hallar, fuera de este ámbito, más vivos ejemplos de una intención política que se aloja en la forma de un acto del Presidente de la República o de sus órganos subalternos.

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

Para la emisión de planes se ha puesto en movimiento, con gran frecuencia, la potestad reglamentaria que la fracción I del artículo 89 constitucional confiere al Presidente de la República. En algunos casos, en cambio, no ha sido éste quien ha expedido los planes, sino lo han hecho, bajo un estatuto singular, en forma colegiada, diversas Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Es claro que la diversidad de fuentes incide sobre la obligatoriedad o la invocabilidad de los planes para extraer de ellos expectativas y otras consecuencias estrictas. En el ejercicio de su atribución reglamentaria, el Titular del Ejecutivo se ha fundado, a veces, en normas que le vinculan, ya contenidas en algunas de las leyes que hemos mencionado. En otras ocasiones, ha puesto en juego una competencia general que encuentra apoyo en la mención, asimismo genérica, de planes y programas, contenida en diversos ordenamientos, principalmente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Igualmente aquí, como en la hipótesis de las leyes, es posible localizar varias dimensiones reglamentarias. La primera sería de organización para el plan, esto es, para decirlo en términos del propio Jefe del Estado, para "planear la planeación". Hallan acomodo en este lugar, desde luego, las normas recientes sobre agrupamiento de entidades de la Administración Pública Paraestatal, para efectos de coordinación sec-

torial. Asimismo, lo encuentran los reglamentos interiores de las Secretarías y Departamentos, que directamente se refieren al estudio, la planeación y el despacho de los asuntos de su incumbencia.

En la misma primera dimensión reglamentaria hay que ubicar otras normas que disponen la creación de órganos colegiados o monocráticos que se aplican, de diversa manera, a la planeación, independientemente, desde luego, de las figuras colegiadas que toman su origen en la ley, como la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, la Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo, el Consejo Nacional de Población, y varias más. De aquellos actos constitutivos o institutivos son apenas algunos ejemplos la Comisión Petroquímica Mexicana, la Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica, la Comisión de Energéticos, la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, la Comisión Consultiva de Estimulos Fiscales, la Comisión Nacional de Precios, la Comisión Nacional de Fomento Industrial, la Comisión Nacional Coordinadora de la Industria Naval, la Comisión intersecretarial de la Industria Automotriz, la Comisión Intersecretarial de la Industria Farmacéutica, la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, la Comisión Consultiva del Empleo, la Comisión Intersecretarial para el Fomento Cooperativo, la Comisión Nacional de Desarrollo Agroindustrial, y así sucesivamente.

Una segunda dimensión reglamentaria, igual-

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

mente socorrida en el tema que nos atañe, concierne a la expedición misma del Plan. Muchos de los planes con que contamos, en efecto, proceden de esta fuente, sin perjuicio de los otros que, como ya dijimos, emanan sólo de grupos intersecretariales y que de ellos derivan, en consecuencia, la fuerza vinculante que quepa darles.

8.3 *Actos secretariales y ejecutivos.*

Los actos ministeriales o secretariales, tan copiosos y diversos, se despliegan con gran frecuencia en el Derecho de la planeación. La tipificación de aquéllos, como de todos los administrativos, es extraordinariamente difícil. Bien se ha escrito, a propósito del conjunto de actos que aquí se presentan, tanto a partir de las autoridades como de otros entes, que "con la administración económica derivamos al infinito; no es posible ofrecer tipos de actos administrativos, sino únicamente ejemplos, todos jurídicamente equivalentes, porque así como los actos de la administración autoritaria se distinguen, claramente, en su mayoría, por la forma, los de la administración económica, sólo por contenido" (Adolfo Merkl).

Ciertamente, no está de más recordar que muchos de los actos resolutivos de cuerpos colegiados son sólo preparatorios, a su vez, de

decisiones que pueden o deben emitir, frente a los particulares, las dependencias correspondientes. En este sentido, tales determinaciones se localizan nada más en un punto del camino que habrá de crear la situación jurídica final del administrado.

8.4 Actos consensuales.

A continuación, y en este examen de las fuentes, con todos sus efectos en orden a la naturaleza jurídica de los planes, habría que hacer referencia a determinados actos que, genéricamente, denominaremos "consensuales".

Bajo este título acuden, así sea mucha la distancia que desde otros ángulos los separan, tanto los convenios de coordinación entre la Federación y los Estados, como las concertaciones y las aceptaciones, que han proliferado. Dejando los primeros aparte, el método de planeación nacional implica, con sumo énfasis, un proceso democrático de consulta y compromiso, que desde luego no se reduce o se conduce solamente por el foro legislativo. Según la especialidad de los planes, bajo cuya perspectiva se identifica a los interesados, ciertos grupos intermedios participan consultivamente o están legitimados para instar revisiones.

La idea de "concertaciones" es otra de las que, desde el ángulo jurídico, merecen reflexión

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

especial. Por supuesto, no aludimos a acuerdos del administrado que amplíen las atribuciones regladas de las autoridades, cosa que sería inadmisibile. Nos referimos a una doble ruta, que quizás encuentre su origen remoto en la antigua figura privada de la declaración unilateral de voluntad.

Concurren en este vértice las verdaderas concertaciones, esto es, los acuerdos para fijar el contenido de las normas, como, sobre todo, las meras aceptaciones, término utilizado por el artículo 17 de la Ley de Fomento Agropecuario, que permite discriminar entre convenios y aceptaciones. En este caso, además de cuanto ha traído consigo la historia de la declaración unilateral de voluntad, habría que hallar antecedentes de los contratos de adhesión, que tan profundamente modificaron, en su momento, la noción privatista original del contrato, para no hablar ya de las convenciones del Derecho laboral. Las aceptaciones hallan una de sus más típicas figuras en la incorporación a los programas de fomento que consigna el artículo 20 del Decreto relativo al Plan Nacional de Desarrollo Industrial.

8.5 Actos institucionales

No entraremos ahora al examen de la costumbre y de la jurisprudencia como posibles fuentes del Derecho de planeación, pero sí,

sumariamente, a los actos planificadores institucionales, que corren por un doble cauce; de un lado, los que llevan adelante las dependencias centrales, bajo la competencia que les está asignada; del otro, los que realizan las entidades paraestatales, y que también desembocan en los llamados planes institucionales, que a su vez conforman el Programa de Acción del Sector Público.

Estos últimos planes institucionales hallan, al amparo mediato de la ley, su inmediato sustento en las decisiones de los órganos de gobierno de las entidades —sean organismos descentralizados, empresas o fideicomisos— a su vez moduladas por las dependencias coordinadoras de sector, las globalizadoras y, en algunos supuestos, por el propio Poder Legislativo. De tal suerte, los planes institucionales, que someten todos los actos de las entidades, sin perder de vista tampoco aquí los que antes llamamos “fenómenos de tendencia” y “factores de contingencia”, provienen de, y además concretan, una suma de voluntades, internas a la entidad y ajenas a ella.

8.6 El plan como fuente

A su vez, el Plan, que procede de las fuentes que llevamos dichas, y acaso de algunas otras, constituye, en sí mismo, una fuente para la formación de nuevas normas. Esto corre por diferentes

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

canales. Así, el artículo 4o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, dispone que "la programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto" Es posible hallar normas semejantes en la Ley General de Deuda Pública, en la Ley de Obras Públicas y en otros ordenamientos.

9. Ambitos de validez.

Visto que los planes tiene, o pretenden poseer, un valor jurídico-normativo, aun cuando éste sea tan diverso, atentas las fuentes y recordado el método de planeación que en México seguimos, es posible hablar de los ámbitos de validez. Por lo que atañe a la materia, el único con sentido totalizador es el Plan Global de Desarrollo. Los otros conciernen a sectores de actividad, por más que también prevengan, junto con las tareas intrasectoriales, otras encomiendas intersectoriales.

9.1 *La validez territorial*

En cuanto a la validez territorial, hay que distinguir entre los planes emanados de autoridades federales y reducidos a materias asignadas a la Federación, que prevalecen en todo lugar

del territorio nacional, de los que se contraen a una entidad federativa, como son los planes estatales de desarrollo; de los que se aplican a un municipio; y de los que resultan de la coordinación a que hemos aludido.

9.2 Validez temporal

El punto de la validez temporal se halla también erizado de interrogantes y en él coexisten soluciones diversas. Como marco general, vale recordar el carácter extraordinariamente dinámico, que ya hemos apuntado, de los hechos que fundan los planes y, por lo tanto, de los planes mismos. Esto se refleja, contra lo que ocurre en otras áreas —donde el tiempo de vigencia de las normas es, en principio, indefinido— en el reconocimiento que algunos planes hacen de su *dies ad quem*, o por lo menos de las necesarias y frecuentes revisiones. Si algunos sólo se hallan comprometidos con éstas, sin que contraigan, además, su vigencia a cierto período, otros la ajustan a una duración determinada. Así ha procedido, por ejemplo, el Plan Global de Desarrollo, que se asocia permanentemente a una referencia temporal: 1980-1982. En todo caso, el acotamiento temporal de los planes puede deducirse del soporte presupuestal de éstos, que anualmente se revisa.

Ciertos planes hablan de modificaciones en plazos determinados —así, cada dos años, el de

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

Desarrollo Urbano— pero parece claro que, si las circunstancias que los sostienen se modifican, habrá que revisar los planes anticipadamente. Otros, que también cierran sus cuentas en 1982, contienen, sin embargo, previsiones o proyecciones que van hasta el fin del siglo. Uno más, el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal 1981-1982, limita su vigencia a este período, pero luego indica que deberá asegurarse la satisfacción de las necesidades del sector correspondiente, en congruencia con el Sistema Alimentario Mexicano, hasta el año de 1985.

En este capítulo también es preciso distinguir entre los planes que aparejan o han de aparejar una vigencia indefinida —como ilimitada en el tiempo es la materia que consideran— de aquellos otros que nacen con el propósito de ser temporales y de reabsorberse, lo más pronto posible, en los planes permanentes. Tal es el supuesto que determinó el establecimiento de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

9.3 *Publicación de los planes*

El tema de la validez temporal y en rigor todo el asunto de la validez, se asocia a la publicación de los planes. En este extremo, es preciso meditar sobre las normas que, acerca de la

publicación, contienen los artículos 3o. y 4o. del Código Civil. Es claro que la interpretación de estos preceptos, y no sólo el deseo de difundir el contenido de los planes, ha conducido a publicar, con los decretos aprobatorios, las "versiones abreviadas".

A nuestro juicio, no cabría entender que las "versiones abreviadas" son, solamente, documentos de soporte técnico o exposiciones de motivos ampliadas. Incluso, cuando se habla de revisar los planes, no se alude tanto a la modificación de los decretos que, en su caso, los aprueban, sino específicamente a la reconsideración de los planes mismos. Creemos que es vinculante el contenido de la versión abreviada que se publica, en la medida, es claro, en que lo sean los decretos aprobatorios, en lo que aquélla pudiera tener de normativa, más allá de su carácter como ejercicio técnico.

En algún caso se va más lejos y se exige, además de la publicación de una versión abreviada, el registro de la versión completa. Esto acontece, *verbi gratia* en el supuesto del Plan Director del Distrito Federal. La versión completa del Plan se debe registrar, por así disponerlo el artículo 19 de la Ley de Desarrollo Urbano del Departamento del Distrito Federal, en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio y en el registro *ad hoc* del Plan Director. Se ha dicho, por lo demás, que tal registro es obligatorio

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

y, asimismo, constitutivo (Guillermo Colín Sánchez).

9.4 Validez subjetiva

Por lo que atañe al ámbito de validez subjetiva de los planes, se plantea igualmente, como en otros campos, junto a un tema terminológico, otro de carácter sustantivo. Los planes aprobados por el Presidente de la República son inmediatamente obligatorios para los órganos centrales de la Administración. Indirectamente lo son para los paraestatales, previa promoción que haga la autoridad correspondiente.

La tesis mencionada se deduce del artículo 6o. del Decreto sobre el Plan Global de Desarrollo, que encomienda a la Secretaría de Programación y Presupuesto "promover" con las dependencias y entidades la ejecución del Plan. Otros documentos son aún más explícitos sobre el particular, independientemente de que la autonomía individual de las entidades, conduce a decir que son los órganos internos de éstas los que han de acoger para sí los postulados del plan global o del sectorial, resolviéndolos, específicamente, en un plan institucional.

Por lo que hace a los particulares, generalmente la obligatoriedad de las normas de la planeación se desprende de los actos de concertación o aceptación. Sin embargo, hay también

normas de aquella especialidad que se imponen directamente a todos. Así ocurre con las prevenciones de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, que no interponen entre la autoridad y el particular, un acto de aceptación.

En el mismo campo del ámbito de validez subjetiva de los planes, habría que considerar otro tema, cuya exploración rebasa las pretensiones de este trabajo: la naturaleza jurídica de las entidades paraestatales, que la tienen diversa, a nuestro modo de ver, de otras figuras fraguadas en el mismo molde. Es éste el caso de los fideicomisos públicos, y también lo es, en el fondo, el de las paraestatales constituidas como sociedades mercantiles.

También hay que señalar el carácter equívoco que todavía ofrecen, como consecuencia de las transformaciones que aquí va experimentando el Derecho, varias figuras frecuentemente llamadas a actuar con respecto a los planes, de diverso modo: así, determinados consejos, sistemas y coordinaciones, además de las unidades económicas sin personalidad jurídica. Muchos de éstos parecen encontrarse en el tránsito entre una simple idea ordenadora, en primer término, una dependencia central, en segundo, y una persona jurídica autónoma, en tercero.

Ya antes nos referimos a las alusiones frecuentes que los planes contienen sobre los

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

sectores social y privado, cuya connotación también deberá ser perfilada, a fondo, por el Derecho del porvenir. Existen, con todo, algunos avances, como los que se desprenden de la legislación laboral en torno a las facultades de coalición para la defensa de intereses, y los que existen en algún otro ordenamiento, como el Código Sanitario, que para sus propios efectos entiende "por sector social (al) que comprende a los trabajadores y campesinos organizados" (artículo 31). En el esclarecimiento de lo que sea o deba ser entendido como sector privado, auxilia la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria.

También vienen al caso, dentro de un desarrollo progresivo de la organización para la planeación, los agrupamientos subsectoriales. A algunos de éstos se dan encargos de planeación, que, por los conductos pertinentes, reciben las instrucciones de los planes global y sectoriales, y promueven la incorporación de éstos en los planes institucionales. Es aquí donde desfilan algunas comisiones, —mecanismo intersecretariales varias de ellas— personas de Derecho otras: la Comisión Nacional Coordinadora de la Industria Naval y la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, por ejemplo, o bien, entidades puestas en la cúspide de la pirámide cuya base recoge a otras: *verbi gratia*, SIDER-MEX, en cuanto a Altos Hornos de México, S.A., Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S. A.,

AHMSA Ingeniería, S. A. y Fundidora Monterrey, S.A., además de la extensa red de filiales de algunas de estas empresas.

10. Planeación y control.

En los actos de control se reflejan otras tantas pretensiones para dar sustantividad jurídica a los planes. El control se ejerce, ante todo, para acreditar el ajuste de los actos de dependencias y entidades a las previsiones del Plan, cuya naturaleza jurídica halla aquí un nuevo refuerzo, tanto por parte del Poder Legislativo, en múltiples expresiones, como del Ejecutivo, en varias otras.

Las formas categoriales de control hoy vigentes, podrán evolucionar, sin duda, hacia la captación de mayor número de entidades, tanto por la incorporación de éstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, como por la mayor intensidad que este proceso tenga en las empresas de participación estatal minoritaria, cuando se tome en cuenta, al lado, o incluso por encima de la proporción de la participación pública en el capital social, la cantidad absoluta de dicha participación y la colocación de las empresas en que ella ocurre, dentro del conjunto de la economía y, por lo tanto, su influencia objetiva para el cumplimiento de los planes.

11. Planeación y sanción.

Un progreso en el rumbo de la obligatoriedad de los planes, cada vez más ensanchada, se halla en el régimen de las sanciones. Si el incumplimiento de los compromisos en la planeación horizontal, es decir, de la acordada entre la Federación y los Estados, sólo trae por consecuencia la liberación de obligaciones entre las partes, el mismo incumplimiento posee otras consecuencias en la planeación vertical, donde se va abriendo el camino del Derecho penal conexo a la planeación, cuyo núcleo se halla, por hoy, en el llamado Derecho penal económico.

Bajo las figuras típicas que comunmente se plantean, caen actos que, en esencia, constituyen desviaciones punibles con respecto a normas, de planeación, en sentido amplio. Otra proyección punitiva puede encontrarse en los tipos, muy abiertos, de los delitos y las faltas oficiales que fija la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.

A lo dicho se suman las distintas responsabilidades convocadas por ordenamientos como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; la Ley de Adquisiciones; la Ley de Obras Públicas, y varias más. Es evidente

que la determinación de metas por medio de verdaderas normas jurídicas no puede quedar al garete, sin prevenciones sancionadoras. El desarrollo de este extremo, concerniente a las que hemos designado como normas-medio, fortalecerá la calidad jurídica de las prevenciones contenidas en los planes y en sus diversos desprendimientos, todo ello, por supuesto, sin perder de vista las contingencias a que se hallan sujetos los comportamientos que en este marco se inscriben.

12. Requerimiento de planeación.

Lo expuesto hasta aquí, cualquiera que sea su interés jurídico, demuestra, en todo caso, el enorme esfuerzo desplegado por la Administración —y políticamente ofrecido, como ya dijimos— en favor de un régimen de planeación, siempre necesario, ahora estrictamente indispensable, para asegurar, hasta donde ello sea factible, los tiempos y movimientos de un país que ahora se puebla con setenta millones de habitantes, y que a la vuelta del siglo desbordará el centenar.

El requerimiento de obrar racionalmente bajo planes, con cuanto éstos suponen de previsión y ordenación, ha terminado ya sus etapas más difíciles: primero, la admisión del derecho y del deber nacionales de planear, sin disminuir la libertad que la Constitución resuelve preservar, ni promover tampoco la abdicación, por parte

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

del Estado, de una de sus tareas fundamentales: asegurar los fines del Derecho, los esenciales; seguridad, justicia y bien común.

En segundo término, esta actitud, con su secuela de convicciones y entusiasmos, más el estilo que propone, ha conducido a la creación de un nuevo Derecho, con su cauda de formas originales y novedosas, cuya presencia es preciso reconocer y, tal vez, además reunir o resumir en un cuerpo que organice los avances conseguidos, estraiga de ellos, inductivamente, las grandes figuras generales, y permita luego, deductivamente, seguir la marcha. Si los hechos han actuado sobre el Derecho, éste también ha comenzado a hacerlo sobre aquéllos y deberá anticipar y recibir, sin angustia, los procesos del desarrollo socioeconómico.

No sugerimos que el plan mismo —o los planes— se erijan en leyes, lo que les daría, a nuestro modo de ver, una rigidez por completo adversa a los requerimientos de la planeación. Por otra parte, de alguna manera lo están ya, al través de la preceptiva presupuesta. Con todo, son aquí aprovechables las exposiciones que al respecto han hecho, tanto quienes consideran que el plan debe convertirse en ley, como quienes estiman, y nosotros con ellos, que se requiere una ley para la planeación.

Es evidente que “por la extensión y penetración que el Plan total económico (diríamos,

en cambio, económico—social) pretende, y por el efecto auto y heterovinculador que conlleva, precisa de una «preparación» del ordenamiento jurídico en dos sentidos: para ajustar el Plan en la normativa vigente y para alumbrar las nuevas forma habilitantes, insertadas o exigidas para su ejecución. De aquí la necesaria intervención del parlamento''. En favor de esta idea se aduce lo mucho que el plan ganaría en cuanto a participación social, importancia oficial, perdurabilidad, respaldo a la Administración y garantías frente a impugnaciones jurídicas. (Alfonso Pérez Moreno).

13. La Ley de planeación

Un ordenamiento específico sobre planeación podría resultar de la recepción, en el nivel legislativo, con la generalidad preceptiva que es inherente a éste, de las diversas categorías de normas a las que aludimos al analizar la tipología de los preceptos que concurren en el Derecho de planeación.

Bajo el concepto expuesto vendrían, en primer lugar las normas-objetivo, exponiendo, según se deduzcan del Plan Nacional que es la Constitución, los puntos de llegada, a largo plazo, y las políticas y estrategias para alcanzarlos, cosa que ocurre ya en todos los planes y programas vigentes. Luego encontrarían acomodo en ese mismo ordenamiento las normas adjetivas, que

DERECHO SOCIAL Y EMPRESA PUBLICA

previenen el método democrático de la planeación mexicana, como lo hacen ya, asimismo, los planes y programas en vigor. Aquí se dispondría acerca de los procesos para la formación de planes, la condición participativa de los mecanismos correspondientes: intersectoriales, por lo que toca a la materia socioeconómica de la participación; intergubernamentales, por lo que atañe a la concurrencia de los planos o niveles de gobierno que registra la Ley Fundamental; intersecretariales, en lo que respecta a la función combinada de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal. En su momento, se captarían también las normas-medio, esto es, el régimen de obligaciones para el sector público federal; de estímulos e inducciones para los sectores social y privado; de controles adecuados y específicos para las dependencias y entidades públicas; de verificaciones para las sociales y privadas; de evaluación y revisión de los planes y programas, y de sanciones para prevenir o reducir el incumplimiento.

No sería ésta, evidentemente, una ley de absorción de las otras, sino de vertebración del Derecho mexicano de la planeación. Lejos de reunir en ella todos los planes, tarea inútil e imposible, daría unidad y cauce a su formulación. Si alguna vez se intentó poner en vigor un ordenamiento de este género, que resultó inoperante por que se carecía de la costumbre y de la capacidad de planeación, hoy éstas se han

anticipado, concretándose ya en instrumentos normativos, cuya aplicación puede prestar la base —que es de experiencia— para que se proponga y prospere, ya no como primer paso del proceso, sino como culminación, el ordenamiento jurídico nacional de la planeación.