

4. DERECHO ADMINISTRATIVO

Abreviaturas	9
I. Introducción	11
II. La organización administrativa	12
III. La función pública	26
IV. Régimen patrimonial del Estado	35
V. La actividad de la administración pública	45
VI. La justicia administrativa	63
VII. Conclusión	68

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”.¹

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 Control-

¹ 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. . .²

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

² *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;³ y más concretamente, ha emitido tesis que señalan que las autoridades administrativas no tienen más facultades que las que expresamente les conceden las leyes.⁴

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 instrumento 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

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

⁴ 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”.⁵

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 acarrió 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.

⁵ Carpizo, Jorge. *Federalismo en Latinoamérica*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1978, 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.⁶

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.

⁶ 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 reducido²⁷ 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.

Expedita 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.⁷

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 raya 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 entraña 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

⁷ 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

derechos del Estado cobra unidad por los fines a los que se orienta, y consecuentemente, se somete en cuanto a su adquisición, conservación, uso, aprovechamiento y disposición a reglas propias exorbitantes del derecho privado.

El estudio del régimen patrimonial del Estado se ha dividido en dos partes: la referida a la situación legal de los bienes que integran el patrimonio público, y la que alude a las vías de derecho a través de las cuales el Estado puede adquirir bienes.

1. LOS BIENES PUBLICOS

El primer párrafo del artículo 27 constitucional establece que “la propiedad de tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación. . .”

El territorio es un elemento primordial del patrimonio público. Al declararse constitucionalmente la propiedad originaria de la nación sobre su territorio, se reconoce: 1) el derecho de propiedad inalienable e imprescriptible que desde siempre la nación ha tenido sobre él; y, 2) el derecho de regularlo jurídicamente (dominio eminente).

La fórmula de la “propiedad originaria” ofrece más que un régimen patrimonial, la base para dictarlo.

El patrimonio nacional se compone de los bienes propiedad de la Federación y los de los estados, el Distrito Federal y los municipios, entidades éstas dotadas de plena capacidad para adquirir y poseer bienes, en los términos de la fracción VI del artículo 27 constitucional.

Es la Ley General de Bienes Nacionales el instrumento que desarrolla el estatuto jurídico de los bienes de la federación. Sin embargo, la LGBN equivoca en su artículo 1o. sus propios alcances, y señala que “el patrimonio nacional” se compone de bienes del dominio público de la federación y bienes del dominio privado de la federación.

Esta ley sólo regula el patrimonio federal, y de ninguna manera el patrimonio nacional.

Los bienes del dominio público de la federación se caracterizan por el régimen exclusivo de derecho público al que se hallan sometidos, así como por su indisponibilidad absoluta ya que son inalienables, inembargables e imprescriptibles y no están sujetos a acción reivindicatoria por parte de los particulares.

Asimismo, estos bienes quedan sujetos a la jurisdicción de los poderes federales; su uso, aprovechamiento y explotación por parte de particulares, se regula por leyes administrativas, y del mismo modo, sólo pueden imponerse sobre ellos, servidumbres pasivas en los términos del derecho público. La LGBN permite, sin embargo, que los aprovechamientos accidentales o accesorios compatibles con la naturaleza de esos bienes, puedan regirse por el derecho común.

El ejecutivo tiene sobre la propiedad del dominio público, una serie de facultades como son: 1) declarar —si es preciso— que un bien forma parte del dominio público, por estar comprendido dentro de algunas de las disposiciones de la LGBN; 2) incorporar al o desincorporar del dominio público de la Federación, un bien

del dominio privado; 3) dictar reglas de policía, vigilancia y aprovechamiento de los bienes del dominio público y tomar medidas tendientes a obtener, mantener o recuperar la posesión de ellos; y 4) anular administrativamente todos aquellos actos de las autoridades que perjudiquen o restrinjan los derechos de la nación sobre esos bienes.

De acuerdo a la LOAPF, corresponde a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas intervenir en la adquisición, enajenación, destino o afectación de inmuebles federales, y elaborar y manejar tanto el registro de la propiedad federal como el inventario general de los bienes de la nación.

La Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial tiene a su cargo —según la propia LOAPF— la posesión, vigilancia, conservación o administración de los bienes de propiedad originaria, los que constituyen recursos naturales no renovables y los de dominio público y uso común que no estén expresamente reservados a otra dependencia.

Los bienes que forman parte del dominio público, pueden estar incorporados a él por naturaleza o por disposición de la autoridad. Estos últimos pueden enajenarse, previa su desincorporación.

En su artículo 2o. la LGBN especifica los bienes que forman el dominio público de la Federación, y son:

1. Los de uso común.

Los bienes de uso común pueden ser usados por todos los habitantes de la república, sin más restricciones que las establecidas en las normas legales o reglamentarias.

Son bienes de uso común: el espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional; el mar territorial hasta una distancia de doce millas marítimas (22,224 metros); las aguas marítimas interiores, o sean, aquellas situadas en el interior de la línea de base del mar territorial o de la línea que cierra las bahías; las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujo hasta los límites de mayor flujo anuales; la zona marítimo-terrestre, es decir, la faja de veinte metros de ancho de tierra firme, transitable, contigua a las playas del mar o a las riberas de los ríos, desde la desembocadura de éstos en el mar hasta el punto río arriba donde llegue el mayor flujo anual; los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional; las riberas y zonas federales de las corrientes; los puertos, bahías, radas y ensenadas; los caminos, carreteras y puentes que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la Ley de Vías Generales de Comunicación; las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía o riberas; los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos cuando sean de uso público; las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del gobierno federal; los monumentos artísticos e históricos y las construcciones levantadas por el gobierno federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten; los monumen-

tos arqueológicos inmuebles y, los demás bienes considerados de uso común por otras leyes administrativas.

2. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto y quinto, y 42, fracción IV, de la Constitución.

El párrafo cuarto del artículo 27 constitucional se refiere al dominio directo de la nación sobre los recursos naturales del subsuelo y de la plataforma continental y zócalos submarinos, así como el espacio aéreo.

La LGBN duplica la regulación del espacio aéreo, por considerarlo también como bien de uso común.

Recursos del subsuelo

La Constitución de 1917 retornó a la vieja tradición española —rota durante el porfiriato— de considerar al Estado como dueño de los recursos del subsuelo.

Es la misma Constitución la que permite la explotación, uso o aprovechamiento de esos recursos a través de una concesión, excepto cuando se trate de petróleo y de los carburos de hidrógenos sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, pues sólo la nación puede llevar a cabo la explotación de esos productos.

La Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia minera, norma la exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento de sustancias que constituyen depósitos minerales diversos de los componentes de los terrenos.

El Estado interviene en esas actividades a través del Consejo de Recursos Minerales y de la Comisión de Fomento Minero, así como por conducto de empresas en las que la participación estatal mayoritaria debe ascender al 51% del capital social.

A los particulares les es permitida la exploración y explotación mineras en los renglones que especifica la ley, aceptándose la inversión extranjera hasta un 49%; pero tratándose de concesiones especiales para la explotación de reservas mineras, esa participación sólo puede alcanzar el 34%.

En el Registro Público de Minería —dependencia de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial— han de inscribirse todos los actos y contratos relacionados con las actividades que constituyen el objeto de la ley reglamentaria citada.

Aguas

Los bienes señalados en el párrafo V del artículo 27 constitucional son todas las aguas consideradas de propiedad nacional, algunas de ellas ya enumeradas como bienes de uso común.

A partir de la Constitución de 1917, la regulación jurídica de las aguas de propiedad nacional se ha intensificado. En 1926 se constituyó la Comisión Nacional de Irrigación, y tres años más tarde, se expidió la Ley Federal de Aguas de Propiedad Nacional.

La vigente Ley Federal de Aguas regula la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas propiedad de la nación, incluidas aquéllas del subsuelo, libremente iluminadas mediante obras artificiales, a fin de que se reglamente su extracción, utilización y veda conforme lo exija el interés público.

La Suprema Corte de Justicia ha establecido jurisprudencialmente que: “. . . Son aguas de propiedad privada las que no reúnen las condiciones que las leyes fijan para considerarlas propiedad de la Nación, y sobre las cuales los ribereños han acreditado sus derechos”.⁸

Plataforma continental

Finalmente, la fracción IV del artículo 42 constitucional se refiere a la plataforma continental, así como a los zócalos submarinos de islas, cayos y arrecifes. Estos bienes han sido también tipificados como de uso común.

3. Los bienes nacionalizados al clero, excepto los que no se hubieren destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso.

De acuerdo a la ley expedida por el Presidente Juárez el 12 de julio de 1859, pasaron al dominio de la nación todos los bienes de las asociaciones denominadas iglesias. Esta disposición fue incorporada al texto constitucional en 1874, y subyace en el vigente.

En 1940 fue expedida la Ley de Nacionalización de bienes, reglamentaria de la fracción II del artículo 27 constitucional, que prescribe la nacionalización de todos los inmuebles afectos a la administración, propaganda o enseñanza de un culto público.

La LOAPF y la LGBN sujetan a las Secretarías de Gobernación y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, así como a las autoridades estatales y municipales respectivas, la administración de los templos.

4. El suelo del mar territorial y el de las aguas marítimas interiores.

5. Los inmuebles destinados por la federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados con éstos conforme a la ley.

La LGBN establece que están destinados a un servicio público: los palacios de los poderes federales; los inmuebles destinados a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y sus dependencias, así como a las oficinas y dependencias de los poderes legislativo y judicial federales; los predios rústicos directamente utilizados en los servicios de la federación y los establecimientos fabriles directamente administrados por el gobierno; los inmuebles de propiedad federal destinados a los gobiernos de los estados y municipios, dentro de sus respectivas jurisdicciones; los inmuebles que constituyan el patrimonio de los organismos públicos de carácter descentralizado; y, cualesquiera otros adquiridos por procedimientos de derecho público distintos a la nacionalización.

Son equiparables a los inmuebles destinados a un servicio público: los tem-

⁸ Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975. Jurisprudencia de la Segunda Sala. 3a. Parte. Tomo II. Jurisprudencia 326. p. 543.

plos y sus anexidades abiertos legalmente al culto; los inmuebles afectos a actividades de organizaciones internacionales de las que México sea miembro y los afectos a actividades de interés social o a cargo de asociaciones o instituciones privadas no lucrativas.

Los bienes destinados a un servicio público por disposición de la autoridad —mediante un decreto del ejecutivo federal que los desincorpore del dominio público— puede pasar al dominio privado, y consecuentemente, pueden ser enajenados.

6. Los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, muebles e inmuebles de propiedad federal.

De acuerdo a la Ley federal sobre monumentos y zonas arqueológicas, artísticos e históricos, la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos, son actividades de utilidad pública.

La citada ley define a los monumentos arqueológicos como los bienes muebles e inmuebles producto de culturas anteriores al establecimiento de la hispánica en el territorio nacional, así como los restos humanos, de la flora y la fauna, relacionados con esas culturas. Los monumentos arqueológicos —tanto muebles como inmuebles— son propiedad inalienable e imprescriptible de la nación.

Los monumentos artísticos son todas aquellas obras que revisten un valor estético relevante. No pueden considerarse monumentos artísticos las obras de personas vivas, salvo el muralismo mexicano.

Los monumentos históricos son todos los bienes vinculados con la historia de la nación, a partir del establecimiento de la cultura hispánica en el país en los términos de la declaratoria respectiva o por determinación de la ley.

7. Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles.

La Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, establece que son:

—Baldíos: los terrenos de la nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos.

—Nacionales: los terrenos baldíos deslindados y medidos en los términos de la ley; los terrenos provenientes de demasías cuyos poseedores no las adquieran; y, los terrenos que recobre la nación por virtud de la nulificación de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado, excepto cuando la nulificación se realice en los términos de la fracción XVIII del artículo 27 constitucional.

—Demasías: los terrenos poseídos por particulares con título primordial y en extensión mayor de la que éste determine, encontrándose el exceso dentro de los linderos demarcados por el título y por lo mismo, confundido en su totalidad con la superficie titulada.

Los terrenos baldíos son inalienables. El ejecutivo de la unión puede enajenar —a título oneroso o gratuito— los terrenos nacionales y las demasías. La ley prefiere a los poseedores, arrendatarios y primeros solicitantes —en ese orden— para que puedan adquirir terrenos nacionales.

A diferencia de los bienes del dominio público, los del dominio privado son

enajenables y prescriben en el doble de los plazos que establece el Código civil, aunque conservan la característica de inembargabilidad.

La LGBN dispone que los bienes del dominio privado deben preferentemente destinarse al servicio de las distintas dependencias del gobierno federal, de los estados y municipios o de las instituciones públicas o privadas que contribuyan al beneficio colectivo, y en caso de que no sean adecuados para ese objeto, podrán enajenarse: en favor de entidades oficiales que tengan a su cargo resolver el problema de la habitación popular; para aplicar el importe de su enajenación a fin de adquirir otros inmuebles necesarios para atender servicios a cargo de dependencias federales; en favor de particulares que precisen disponer del inmueble, para crear, fomentar o conservar una empresa de beneficio colectivo; y, en los demás casos en que la enajenación se justifique por razones de interés general.

La enajenación de inmuebles del dominio privado no puede celebrarse por cantidad menor a la que se señale en avalúo efectuado o aprobado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. Ninguna venta se hará fijando como plazo para el pago total del predio, un término mayor de diez años, y sin que el comprador entregue en efectivo, cuando menos el 25% del precio.

El gobierno federal está facultado para enajenar a título gratuito a estados y municipios, bienes del dominio privado que se encuentren en las respectivas jurisdicciones de aquéllos, para que se presten los diversos servicios públicos locales.

Son bienes del dominio privado:

1. Las tierras y aguas no comprendidas dentro del dominio público, susceptibles de enajenación a los particulares.
2. Los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso.
3. Los ubicados dentro del Distrito Federal y que sean considerados por la legislación común como vacantes.
4. Los que hayan formado parte de corporaciones u organismos de carácter federal, que se extingan.
5. Los muebles al servicio de las dependencias de los poderes de la unión, no considerados del dominio público.
6. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la federación.

Todos estos bienes —salvo los considerados en primer término— se rigen por la legislación federal de tierras, bosques y aguas, por el Código civil y por disposiciones de policía y urbanismo.

Para que un particular adquiera el derecho de explotar un bien del Estado, es necesaria una concesión administrativa. Esta concesión de bienes no crea, sin embargo, derecho real alguno en favor del concesionario, y la autoridad administrativa puede dictar su nulidad, caducidad o rescisión. Además, la LGBN previene que la concesión puede terminar anticipadamente por causa de utilidad pública y mediante indemnización, a través de la figura del rescate.

La LGBN remite a diversas leyes administrativas —como las reglamentarias del artículo 27 constitucional— para conocer el régimen jurídico al que se sujeta

el otorgamiento y explotación de las concesiones; pero dispone además que el ejecutivo tendrá en todo caso el derecho a negar la concesión: si el solicitante no cumple con los requisitos legales, si se creare un acaparamiento contrario al interés social o bien, si la federación decide explotar esos recursos o crear reservas nacionales.

2. FORMAS DE ADQUISICION DE BIENES POR PARTE DEL ESTADO

Dentro de los diversos procedimientos de derecho público, a través de los cuales el Estado puede adquirir bienes, se encuentran: la expropiación, la requisición, el decomiso y la nacionalización.

La expropiación es un procedimiento administrativo en virtud del cual el Estado adquiere la propiedad de bienes de particulares por razones de utilidad pública y mediante indemnización, según lo dispone el párrafo segundo del artículo 27 constitucional.

Son objeto de la expropiación, tanto los bienes inmuebles como los muebles. Destacan como sus elementos más importantes: la calificación de las causas de utilidad pública, la declaratoria de utilidad pública y el pago de la indemnización.

De acuerdo a la fracción VI del propio 27 constitucional, las leyes de la federación y de los Estados en sus respectivos ámbitos, determinarán las causas de utilidad pública que motivan la expropiación.

El artículo 1o. de la Ley de Expropiación —federal en toda la República y local para el Distrito Federal— señala, entre otras, las siguientes causas de utilidad pública: el establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; la apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano; la satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; la defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación; la equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general o de una clase en particular.

Es el ejecutivo federal, a través de la Secretaría o Departamento de Estado correspondiente, el que se encarga de tramitar el expediente de expropiación y procede a la declaratoria respectiva.

La Ley de Expropiación ofrece también la posibilidad de la ocupación administrativa temporal —en forma total o parcial— de un bien particular, o la limitación de los derechos de dominio que sobre él se tengan.

El decreto de expropiación, ocupación o limitación de dominio debe publicarse y notificarse personalmente al interesado, el cual, hasta ese momento, conoce del procedimiento.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que: “en materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo

14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la propia Carta Magna. . .⁹

La Constitución de 1857 ordenó que la expropiación sólo procedería previa indemnización, en tanto que nuestra ley fundamental vigente dispone que se hará mediante indemnización.

Algunos autores han señalado que el simple cambio de términos no implica una modificación en el espíritu de la norma. Sin embargo, la Ley de Expropiación concede a la autoridad administrativa un plazo de diez años para efectuar el pago. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado jurisprudencia en el sentido de que siendo la indemnización una garantía: “es necesario que sea pagada, si no en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz del mismo, y de una manera que permita al expropiado, disfrutar de ella”.¹⁰

La indemnización se fija —de acuerdo a la fracción VI del artículo 27 constitucional— tomando como base la cantidad que como valor fiscal figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente reconocido por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esa base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal, será lo único que quede sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Lo mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

La indemnización debe ser pagada en dinero, aunque el artículo 42 de la LGBN reconoce la posibilidad de que el pago se realice con bienes similares a los expropiados.

Contra el decreto expropiatorio, el particular puede interponer ante la misma autoridad que tramitó el expediente, el recurso de revocación dentro de los quince días siguientes a la notificación del acto.

Asimismo, la Ley de Expropiación establece que transcurridos cinco años a partir de la declaratoria, si el bien no se ha aplicado a la causa de utilidad pública para la cual fue expropiado, se revertirá a su antiguo dueño si éste lo solicita.

El decomiso es un acto administrativo que entraña una sanción —pena accesoria— consistente en la pérdida, en favor del Estado, de los instrumentos y efectos que sirvieron para cometer un delito.

El artículo 24 del Código Penal para el Distrito Federal enumera como pena, la pérdida de los instrumentos del delito. El artículo 40 del propio Código señala que serán decomisados todos los objetos de uso prohibido con los que se cometa o intente cometer un delito; asimismo, se decomisarán los objetos de uso lícito, en caso de que el acusado fuere condenado por delito intencional; en caso de que dichos objetos pertenezcan a tercera persona, sólo se decomisarán cuando hayan sido empleados para fines delictuosos con conocimiento del dueño.

⁹ Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975. Jurisprudencia del Pleno. 1a. Parte. Jurisprudencia 46. p. 112.

¹⁰ Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975. Jurisprudencia de la Segunda Sala. 3a. Parte. Tomo II. Jurisprudencia 390. p. 648.

El artículo 440 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos previene también, como sanción administrativa, el decomiso. Es aplicable en los casos de: venta o suministro al público, de alguno de los productos sujetos a control sanitario, que esté adulterado, alterado o contaminado; venta de aparatos y equipos médicos sin autorización sanitaria; introducción al territorio nacional, de substancias que favorezcan la transmisión de alguna enfermedad, y, manejo de estupefacientes y substancias psicotrópicas sin la autorización correspondiente.

El artículo 581 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos ordena que los instrumentos que sirvieran para la comisión de la infracción de contrabando, no quedarán afectos al pago de impuestos aduaneros, sino que deberán ser consignados a la autoridad judicial para efectos del decomiso.

La requisición es un procedimiento administrativo en virtud del cual la autoridad ocupa temporalmente un bien inmueble o se apropia de bienes muebles propiedad de los particulares, o bien, exige a éstos la prestación de un servicio personal por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Existen dos tipos genéricos de requisición: la militar y la requisición en tiempo de paz. Sobre la primera, el artículo 26 de nuestra ley fundamental señala que en tiempo de guerra, los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

Por lo que toca al segundo tipo, nos encontramos con varios casos en la legislación mexicana, y en todos ellos, como denominador común, subyace una causa de utilidad pública motivada por una situación de emergencia. El Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos previene la acción extraordinaria en materia de salubridad general, cuando se produzca una epidemia grave o peligro de invasión de enfermedades transmisibles en toda la república. Dicha acción extraordinaria puede hacerse consistir en: encomendar, entre otros, a los profesionales, técnicos y auxiliares de las disciplinas para la salud, el desempeño de las actividades que estime necesarias para ese fin, así como obtener la participación respectiva de los particulares, disponer libremente de todos los medios de transporte de servicio público, cualquiera que sea el régimen legal a que estén sujetos, utilizar libremente servicios telefónicos y transmisiones de radio y televisión, etcétera. El artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación dispone que en casos de guerra internacional, grave alteración del orden público, peligro inminente para la paz interior del país o para la economía nacional, el gobierno tendrá derecho de requisar las vías generales de comunicación, los medios de transporte, sus servicios auxiliares, accesorios y dependencias, bienes muebles e inmuebles, y si es necesario, los servicios del personal que labore para la vía de que se trate.

Finalmente, la Ley Forestal en su artículo 43, manda que todas las autoridades y los particulares presten con los elementos que estén a su alcance, su concurso para la extinción de algún incendio.

La nacionalización es un procedimiento de derecho público, en virtud del cual un cierto tipo de bienes pasa a la propiedad de la nación. En México, el único ejemplo que nos ofrece esta figura corresponde a la operada sobre los bienes del

clero. La vigente Ley de Nacionalización de Bienes, reglamentaria de la fracción II del artículo 27 de la Constitución, data de 1940 y establece esta vía, sentando además que procede sin indemnización alguna.

Junto a estos mecanismos administrativos de adquisición, la Constitución en su artículo 22 prohíbe la confiscación, figura que consiste en el apoderamiento por parte del Estado, y sin apoyo legal alguno, de los bienes de los particulares.

Podemos agregar, finalmente, que al lado de los medios de derecho público a través de los cuales el Estado puede hacerse de bienes, existen supletoriamente los procedimientos de derecho común. La administración pública puede celebrar compraventas privadas, sólo que la LGBN en su artículo 26 ordena que nunca podrán realizarse éstas por un monto superior al que marque la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

V. LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

El contenido del derecho administrativo se ha desarrollado aceleradamente en México, en los últimos sesenta años. Obedece este fenómeno al cambio de actitud del Estado hacia tareas que le eran ajenas.

Conservar el orden y la seguridad interiores, promulgar la ley, ejecutarla y reglamentarla, nombrar a empleados y funcionarios civiles, disponer del ejército, administrar la hacienda pública y acuñar moneda, fueron atribuciones de la competencia primigenia que al consumarse la Independencia se otorgó al ejecutivo como titular de la administración pública.

En 1843, las Bases de Organización Política de la República Mexicana crearon entre otros, el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria, denominación que refleja la apertura de la organización estatal —y consecuentemente del derecho— hacia el fomento de una actividad económica que se consideraba de exclusivo interés para los particulares.

Un decenio más tarde, las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, consolidaron nuevos objetivos públicos al encargar al Ministerio de Fomento, Colonización e Industria y Comercio, entre otras materias, la formación de la estadística general del país, el impulso a la industria y al comercio y la construcción de obras públicas y vías generales de comunicación.

La Constitución de 1917 abandonó el viejo esquema administrativo liberal de reglamentación, fomento y vigilancia de la actividad privada, para adoptar otro, de un incipiente intervencionismo que ha venido creciendo, y en el cual, la administración pública no sólo limita, sino que a veces substituye la acción de los particulares.

El desarrollo social, el económico y la ordenación territorial son actualmente, quehaceres indiscutibles de la actividad administrativa. Los nuevos cometidos del Estado han replanteado el papel y uso de las viejas formas y conceptos del derecho administrativo mexicano. A los reglamentos y decretos presidenciales, a

las obras y servicios públicos, se agregan hoy los planes como instrumentos jurídicos a través de los cuales el Estado actualiza su función como planeador y director del desarrollo.

Sin ánimo de exhaustividad, es necesario describir las principales actividades de la administración pública federal, refiriéndolas no sólo a las formas jurídicas a través de las que se desenvuelven, sino además, a la materia que contienen, para conocer así los alcances del objeto de regulación del derecho administrativo vigente.

1. LA FACULTAD REGLAMENTARIA

Ni la Constitución de 1857 ni la de 1917 expresaron literalmente, que una de las prerrogativas del presidente de la República es la de dictar reglamentos.

Sin embargo, nadie pone en duda esa atribución, y, unánimemente, se afirma que deriva de la fracción I del artículo 89 de nuestra ley fundamental.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en jurisprudencia definida ha establecido la constitucionalidad de la facultad reglamentaria del presidente de la República, su naturaleza, su radio de acción y sus límites:

El artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la República tres facultades: a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) La de ejecutar dichas leyes; y c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tiene por objeto la ejecución de la Ley, desarrollando y completando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de La Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aun en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepáranse por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.¹¹

Conviene precisar —y así lo ha sentado la misma Corte— que la facultad reglamentaria no es delegable, y que, en consecuencia, sólo puede ejercerla el presidente de la República.

2. EL REGIMEN DE POLICIA

El mantenimiento de la seguridad y la tranquilidad generales ha sido uno de los más antiguos cometidos asignados a la administración pública.

¹¹ Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975. Jurisprudencia de la Segunda Sala. 3a. Parte. Tomo II. Jurisprudencia 512. p. 846.

La regulación de la actividad privada orientada a la conservación del orden público y el ejercicio de facultades derivadas de esa reglamentación para limitar dicha actividad, constituyen las expresiones normativa y dinámica del régimen de policía, constitucionalmente fundado en la fracción I del artículo 89.

El artículo 21 de nuestra carta magna dispone que:

Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excedera en ningún caso de quince días.

Tal parece que la autoridad administrativa tiene la facultad discrecional de aplicar cualesquiera de las sanciones descritas: multa o arresto; sin embargo, jurisprudencialmente se sostiene el criterio de que “es inconstitucional que desde luego impongan el arresto (las autoridades administrativas), sin dejar al agraviado el derecho de optar entre la pena corporal o la pecuniaria”.¹²

Además de los reglamentos y sanciones correspondientes, integra el régimen de policía la existencia de una corporación que posibilite el ejercicio de las facultades consignadas por los reglamentos gubernativos en favor de la autoridad administrativa. A este tipo de cuerpos alude la fracción III del artículo 115 constitucional, cuando dispone que: “El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente”.

Cabe agregar, finalmente, que el régimen de policía se presenta en casi todas las materias reguladas por el derecho administrativo: la demográfica, la sanitaria, la forestal, la de vías generales de comunicación, la de servicios público, etcétera.

3. SERVICIOS PUBLICOS

El de servicio público es un concepto que en su momento constituyó el eje de la actividad administrativa, y, consecuentemente, el objeto de regulación casi único del derecho administrativo.

La noción de servicio público se revisa continuamente a fin de adecuar a ella las acciones que actualmente realiza la administración pública.

Al margen de las referencias constitucionales y legales al término “servicio público”, no existe una definición legislada sobre el mismo. La Suprema Corte, sin embargo, ha aportado un concepto jurisprudencial del servicio público, al afirmar que: “. . .El Estado para dar satisfacción en forma regular y continua a ciertas categorías de necesidades de interés general, puede determinar qué actividades deben ser consideradas como un servicio público y establecer, desde luego, un régimen jurídico especial que tenga por objeto facilitar el que se satisfagan rápida y cumplidamente las necesidades que determinen la declaración del servi-

¹² Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975. Jurisprudencia de la Segunda Sala. 3a. Parte. Tomo II. Jurisprudencia 418. p. 694.

cio público. El Estado puede prestar directamente el servicio o bien darlo en concesión que se otorgue a particulares o empresas, pero en ambos casos es indispensable que mediante el Poder Legislativo se haga la declaración respectiva y se reglamente el servicio. . .”¹³

La gama de servicios públicos que ofrece el Estado ha evolucionado desde los tradicionales servicios administrativos (seguridad, educación, comunicaciones, etcétera) hasta los actuales servicios económicos (industriales y comerciales) que responden al modelo intervencionista.

Nuestro derecho establece en cada caso, salvo excepciones manifiestas, la posibilidad de que los servicios públicos los presten los particulares, a través de concesiones o de permisos.

Entre los principales servicios públicos administrativos y económicos de la administración pública federal, se encuentran:

a) La seguridad nacional

La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos asigna a estos cuerpos de carácter permanente, las obligaciones de defensa de la integridad y soberanía nacionales, de garantía de la seguridad interior y de auxilio a la población civil en casos de necesidad. Similares deberes otorga la Ley Orgánica de la Armada de México, a nuestras fuerzas navales.

Ambos ordenamientos confieren el mando supremo de las instituciones que regulan, al presidente de la república.

La LOAPF encarga la organización del Ejército y la Fuerza Aérea a la Secretaría de Defensa Nacional, y la de la Armada, a la Secretaría de Marina. Ambas dependencias, consecuentemente, prestan el servicio público de seguridad nacional.

b) La educación y la cultura

La educación ha sido objeto de regulación del derecho administrativo en México, casi desde la consumación de la Independencia.

La reiterada presencia de ministerios o secretarías en cuya denominación aparece el término Instrucción Pública, revela que éste es uno de los más viejos quehaceres de la administración pública mexicana.

El artículo 3o. de nuestra constitución establece las características de la educación impartida por el Estado. Permite además que los particulares puedan dedicarse a ella, exigiendo que en los casos de la enseñanza primaria, secundaria y normal, y la destinada a obreros y campesinos, se obtenga la autorización administrativa correspondiente.

El mismo precepto define en su fracción VIII a la educación como servicio público y faculta al Congreso de la Unión para dictar las leyes que sean necesas-

¹³ Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975. Jurisprudencia del Pleno. 1a. Parte. Jurisprudencia 6. p. 18.

rias a fin de distribuir la función educativa entre la Federación, los estados y los municipios.

La Ley Federal de Educación expedida en 1973, rige la que imparten el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez especial de estudios, y confirma el carácter de esa actividad como servicio público.

Esta ley estructura el sistema educativo nacional, que comprende los tipos elemental, medio y superior, en sus modalidades escolar y extraescolar.

La LOAPF encarga a la Secretaría de Educación Pública la organización, vigilancia y desarrollo de las escuelas oficiales, incorporadas y reconocidas; la difusión de las bellas artes; la promoción de la investigación científica y tecnológica; la administración de bibliotecas; el fomento de la cultura, el arte y el deporte; el manejo del catálogo del patrimonio histórico nacional y del catálogo de monumentos nacionales; el sostenimiento de museos; el otorgamiento de autorizaciones para el ejercicio de las profesiones y la vigilancia de éste; el impulso a la producción cinematográfica, de radio y televisión y de la industria editorial.

Sin calificar sus resultados, puede decirse que pocos renglones de la actividad de la administración pública han merecido un respaldo institucional tan amplio. Acreditan ese esfuerzo, la diversidad de dependencias y organismos creados en apoyo de la educación y de la cultura.

Las universidades oficiales, que adoptan generalmente la figura de organismos descentralizados, constituyen un importante destino de los recursos públicos para la prestación de la educación superior.

El servicio público de educación requiere de una vasta infraestructura. A través de un organismo descentralizado (el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas) se opera un sistema nacional de localización, distribución y construcción de planteles.

La Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, elabora y proporciona a los educandos de nivel elemental, los libros necesarios para la realización de sus estudios.

Con el objeto de allegar recursos complementarios y técnicos para aplicarlos al desarrollo educativo del país, funciona el Consejo Nacional de Fomento Educativo.

En 1971, a fin de programar la investigación y experimentación educacional en el país, y de coordinar y fomentar la educación extraescolar, se creó el organismo Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación.

La administración pública federal se plantea el problema de alcanzar el desarrollo científico y tecnológico: reduciendo nuestra dependencia externa en este campo, fomentando la creación de nuevos centros de investigación y el desarrollo de programas respectivos refiriéndolos a las necesidades del país, y ponderando la conveniencia de contar con recursos humanos calificados mediante la operación de un programa nacional de becas. A tales objetivos se orientan las tareas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

La cultura ha merecido también, un intenso despliegue de la actividad admi-

nistrativa. El Instituto Nacional de Bellas Artes, el Colegio Nacional, el Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Fondo de Cultura Económica son algunas de las entidades creadas para responder a ese imperativo.

c) Asistencia Médica y Seguridad Social

El Estado se ha preocupado por establecer condiciones objetivas de salud e higiene para los mexicanos.

La constitución faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de salubridad general, y determina asimismo, la existencia de un Consejo de Salubridad General, directamente sujeto al presidente de la República.

la LOAPF otorga competencia a la Secretaría de Salubridad y Asistencia para dirigir la política sanitaria en el país y para crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social en todo el territorio nacional.

Paralelamente se han creado dentro del sector paraestatal, diversas instituciones que convergen en la cobertura de la seguridad social: El Instituto Mexicano del Seguro Social, cuya ley establece que garantizará el derecho a la salud, la asistencia médica y la protección de los medios de subsistencia de los asegurados, y, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado que realiza similares funciones con sus derechohabientes.

Los Institutos Nacionales de Cardiología, Cancerología, Neurología y Neurocirugía, y los Hospitales Infantil de México y de Enfermedades de la Nutrición, ofrecen en sus respectivas ramas, atención médica al público.

La Lotería Nacional para la Asistencia Pública funciona a fin de generar fondos para la SSA. Recientemente, y con el mismo objeto, fue creado el organismo Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública.

Como la salubridad general es una materia sobre la que tienen competencia tanto la Federación como los Estados y municipios, el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos dispone la coordinación de las actividades de esos entes.

El código establece que la prestación de servicios para la salud por parte de los particulares, debe sujetarse a la autorización y vigilancia correspondiente de la SSA, y en materia de tarifas, a la Secretaría de Comercio. Asimismo, obliga a los establecimientos privados de internamiento de enfermos a atender en forma gratuita a personas de escasos recursos, en la proporción y términos señalados por normas reglamentarias.

d) Vivienda

La LOAPF asigna a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la facultad de formular y ejecutar una política de vivienda en el país.

La administración pública ha integrado, a través de la descentralización, un sistema que ofrece como servicios al usuario: la adquisición de casas construidas por los propios organismos paraestatales, o bien, el financiamiento que le permita

obtener créditos baratos y suficientes para comprar, construir, reparar, ampliar o mejorar sus habitaciones.

El Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores y el Fondo de Vivienda del ISSSTE responden en sus respectivos ámbitos al mismo propósito.

e) Transporte y Comunicación

El servicio público del transporte en México es prestado conjuntamente por la administración pública y por los particulares; en este último caso, a través de actos jurídicos diversos.

Transporte terrestre

El autotransporte de personas y carga por parte de los particulares, precisa de una concesión, cuya duración es de diez años, prorrogables, que se otorga a mexicanos por nacimiento o sociedades constituidas por éstos conforme a las leyes del país, cuyo capital debe estar íntegramente representado por acciones nominativas. Idénticas disposiciones rigen la explotación de los puentes.

Dentro del sector paraestatal, el organismo Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos administra los caminos y puentes federales de cuota y los servicios conexos a esas vías generales de comunicación.

La LOAPF faculta a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para administrar todos los ferrocarriles federales no encomendados a organismos descentralizados. Asimismo, según la Ley de Vías Generales de Comunicación, la SCT puede otorgar concesiones a sociedades de participación estatal mayoritaria y a sociedades organizadas bajo el régimen cooperativo, para la construcción y explotación de nuevas líneas de ferrocárril.

Ferrocarriles Nacionales es el organismo descentralizado, creado en 1940, que administra las líneas férreas que constituyen su patrimonio. Otras entidades paraestatales que operan el mismo servicio son: Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V., Ferrocarril del Pacífico, S.A. de C.V., Ferrocarril Sonora Baja California, S.A. de C.V., y Ferrocarriles Unidos del Sureste, S.A. de C.V.

Transporte Marítimo

El Transporte marítimo de pasajeros y carga dentro de los límites de las costas de la República se reserva a las embarcaciones mercantes mexicanas, salvo cuando no exista buque nacional que preste el servicio en los términos de la Ley de Vías Generales de Comunicación, y en ese caso, la SCT podrá otorgar permisos a embarcaciones extranjeras.

La Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, organismo creado en 1970, se encarga de ordenar en los puertos marítimos y fluviales, los servicios marítimos y portuarios.

El gobierno federal participa minoritariamente en la empresa Transportación Marítima Mexicana que presta el servicio público de transporte marítimo de carga.

Transporte aéreo

El servicio público de transporte aéreo se clasifica en: nacional regular, nacional no regular, extranjero regular, extranjero no regular; para que los particulares puedan desempeñar esas actividades, requieren en el primer caso, de una concesión, en el segundo y tercero de permiso, y en el último, de autorización.

En 1934 fue creada la empresa de participación estatal Aeronaves de México, S.A., respecto de la cual, el gobierno adquirió en 1959 la totalidad de sus acciones.

Además del transporte aéreo regular que ofrece, Aeroméxico presta servicio de manera exclusiva y por acuerdo presidencial, a las secretarías de Estado, departamentos administrativos y organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Complementariamente, el organismo Aeropuertos y Servicios Auxiliares administra y opera los aeropuertos públicos en el país.

Correos, telégrafos y teléfonos

El artículo 28 constitucional reserva al Estado el monopolio de los correos.

Al definir la Ley de Vías Generales de Comunicación a los correos como servicio público encargado del recibo, transporte y entrega de la correspondencia, reitera en su artículo 425 que se trata de un monopolio estatal.

El artículo 11 de esa ley, señala también que es materia exclusiva del Estado la prestación de los servicios de telégrafo y radiotelégrafo.

La Ley de Vías Generales de Comunicación establece la posibilidad de otorgar concesiones hasta por 50 años en comunicaciones eléctricas.

La LOAPF autoriza a la SCT a otorgar concesiones y permisos para establecer y explotar, entre otros, sistemas telefónicos y de comunicación inalámbrica.

La sociedad anónima de participación estatal mayoritaria Teléfonos de México, opera el servicio público telefónico nacional e internacional en el país.

Radiodifusión

Uno de los medios de comunicación más utilizados es el de la radiodifusión.

En México ha merecido una reglamentación especial que se desarrolla a través de la Ley Federal de Radio y Televisión.

La radiodifusión se realiza a través de ondas electromagnéticas, y como éstas se propagan por el espacio aéreo, que es un bien del dominio directo de la nación, la Ley Federal de Radio y Televisión sólo permite su explotación a través de concesiones, excepto en los casos de estaciones oficiales, culturales, experimentales y escuelas radiofónicas, en los cuales se requerirá únicamente permiso expedido por la SCT.

Las concesiones se obtienen hasta por 30 años y sólo se otorgan a mexicanos o a sociedades integradas exclusivamente por ellos.

El Consejo Nacional de Radio y Televisión es el organismo encargado de coordinar las actividades reguladas por la propia ley y de servir como órgano de consulta del Ejecutivo Federal en materia de radiodifusión.

Por acuerdo presidencial, en 1969 se creó una comisión intersecretarial, la Comisión de Radiodifusión, facultada para aprovechar el tiempo que las emisoras de radio y televisión ponen a disposición del Estado como una forma de pago en especie por las concesiones que disfrutaban.

Dentro de la Secretaría de Gobernación existe la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, responsable de la vigilancia del contenido de las transmisiones en radio y televisión y del manejo de las radiodifusoras del Estado.

La Corporación Mexicana del Radio y Televisión, S.A. de C.V., es una sociedad anónima, propiedad del Estado, que opera actualmente un canal de televisión.

f) Servicios públicos económicos

La participación directa del Estado en el proceso productivo obedece al propósito de regular, y en su caso modificar, patrones de producción, distribución y consumo de bienes y servicios que se destinan a la satisfacción de necesidades colectivas.

La gestión económica de la administración pública constituye una de las más relevantes actividades administrativas contemporáneas.

A partir de 1940, la administración pública se planteó la industrialización del país como uno de sus objetivos prioritarios. La sustitución de importaciones, los incentivos fiscales, los subsidios al precio de los insumos y el abatimiento de costos a las materias primas, constituyeron medidas de una política —reflejada en leyes y disposiciones administrativas—, que indiscriminadamente pretendió capitalizarnos a través de la industria.

Este proteccionismo se vio frenado por la insuficiencia técnica y de capitales autoctónos, y en muchas ocasiones, por la escasa iniciativa de los particulares.

El Estado se volvió entonces, accionista de empresas privadas, y poco a poco, él mismo constituyó las suyas propias, para generar bienes y servicios destinados al consumo.

La industria petrolera nacional se ha desarrollado a través del organismo descentralizado Petróleos Mexicanos.

PEMEX, de acuerdo con su Ley Orgánica, realiza la exploración, explotación, refinamiento, transportación, almacenamiento, distribución y venta de primera mano del petróleo, así como la elaboración, almacenamiento, transportación y venta de primera mano del gas natural y de los derivados del petróleo susceptibles de servir como materias primas industriales.

La importancia económica de esta industria es manifiesta. La propiedad estatal exclusiva de los hidrocarburos garantiza el papel del Estado como rector del sistema productivo.

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo VI del artículo 27 constitucio-

nal, corresponde únicamente a la nación el generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, asignándosele también a la nación el aprovechamiento de los bienes y recursos necesarios para esos fines.

La Comisión Federal de Electricidad es la entidad paraestatal que de acuerdo con la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, presta este servicio, planea el sistema nacional de electrificación y las bases de su funcionamiento, y ejecuta obras vinculadas con esa actividad.

Al observar el principio de uniformidad del servicio público, esta ley dispone que se suministre energía eléctrica a cualquier solicitante que cumpla los requisitos reglamentarios, salvo cuando razones de carácter técnico o económico lo impidan.

La venta de energía eléctrica se rige por las tarifas que fija la Secretaría de Comercio, y a través del contrato de suministro previsto en la propia ley.

En 1975, la Constitución fue reformada a fin de reservar a la nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear.

La ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia nuclear previene la existencia de los siguientes organismos:

--Uranio Mexicano, agente exclusivo del Estado para explorar, exportar, beneficiar y comercializar minerales radioactivos; realizar las diversas etapas del ciclo del combustible nuclear, excepto el quemado, e importar y exportar minerales radioactivos y combustibles nucleares;

—el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, responsable de la investigación científica y tecnológica en materia nuclear; y

—la Comisión Nacional de Energía Atómica, coordinadora de las dos entidades citadas;

Dentro de las aspiraciones gubernamentales de consolidación de una planta industrial de bienes de capital, la siderurgia juega un papel clave.

A su desarrollo se orientan empresas públicas como Altos Hornos de México, S.A., creada en 1942, y la Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, encargada de la explotación de yacimientos de hierro en los municipios de Lázaro Cárdenas, Michoacán, y la Unión, Guerrero, para procurarse su autoabastecimiento para realizar toda índole de actividades siderúrgicas. Recientemente fue creada Siderúrgica Nacional, coordinadora de las empresas estatales de ese ramo.

Las industrias de transformación no escapan a la participación del Estado: tal es el caso de la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, empresa pública fabricante de equipo rodante para uso ferroviario; Diesel Nacional, S.A., encargada de la producción y ensamble de vehículos automotores; Astilleros Unidos, S.A., constructora y reparadora de barcos; la Compañía Industrial de Atenquique, S.A., productora de papel; y las industrias textiles Cordemex, S.A. de C.V. y Ayotla Textil, S.A.

Los servicios públicos industriales están en auge; la administración pública, a través de las entidades paraestatales, penetra en casi todos los renglones de la industria: editorial (Fondo de Cultura Económica), de servicios (Nacional Hotelera, S.A.), de la construcción (Sociedad Mexicana de Bienes Raíces, S.A.) e

incluso, alimenticia (Industrial de Abastos y Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V.).

Los servicios públicos económicos comprenden también la actividad comercial. En 1965, por decreto presidencial se constituyó el organismo público descentralizado denominado Compañía Nacional de Subsistencias Populares, con importantes funciones reguladoras del mercado de productos de consumo básico; con atribuciones de promoción de sistemas comerciales adecuados para la compra, envase, distribución y venta de subsistencias populares; y, con facultades para realizar los estudios conducentes a la fijación, por parte del Ejecutivo, de precios de garantía o mínimos de compra, de los granos y productos agrícolas que maneja ese organismo.

No podría omitirse dentro de los servicios públicos económicos, uno fundamental: el crédito. Su naturaleza como servicio público se desprende del artículo 2o. de la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, que establece que "para dedicarse al ejercicio de la banca y del crédito se requiere concesión del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y del Banco de México".

La concesión es el acto administrativo que otorga al particular concesionario, la facultad de explotar un bien del Estado o de prestar un servicio público. Para dedicarse al ejercicio del crédito precisa la ley el otorgamiento de una concesión, luego, el carácter de servicio público de esta actividad es evidente.

El Banco de México, creado en 1925, es el organismo descentralizado que además de funcionar como banco único de emisión, en los términos del artículo 28 constitucional, es regulador del servicio público del crédito.

Un gran número de instituciones nacionales de crédito configuran el ejercicio directo, por parte del Estado, de ese servicio. Es el caso de Nacional Financiera, S.A., de los Bancos Nacionales de Crédito Rural, de Comercio Exterior, de Fomento Cooperativo, etcétera.

4. OBRAS PUBLICAS

Las obras públicas han sido materia de la actividad administrativa desde el siglo pasado. Sin embargo, no fue sino hasta la Constitución de 1917 que se reguló, por vez primera, la vía a través de la cual los particulares podían realizar este tipo de obras por encargo de la administración pública.

El artículo 134 constitucional ordena que: "todos los contratos que el gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública".

Esta disposición carece de antecedentes en el código político de 1857, e incluso, no formó parte del proyecto presentado por Carranza al Congreso Constituyente. Fue la Comisión de Constitución la que propuso su adición al título de la carta magna que contenía las prevenciones generales, "para obtener así,

para el servicio de la nación, las mejores utilidades posibles, evitando los fraudes y los favoritismos, bien conocidos del antiguo régimen”.

Sin embargo, el artículo 134 no cobró positividad inmediata. Durante cerca de cuarenta años, las obras públicas fueron regidas por algunas disposiciones legales y acuerdos administrativos, que contemplan los programas de inversión del sector público.

El volumen creciente de obras llevadas a cabo por la administración pública, motivó que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1959, creara una nueva dependencia: la Secretaría de Obras Públicas.

No fue sino hasta 1966, cuando a través de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas se pretendió dar efectivo cumplimiento a la norma constitucional de referencia.

La LICOP define las obras públicas en función del tipo de obra y del sujeto que la realiza. Son objeto de esta ley: las obras de construcción, instalación, conservación, reparación y demolición de inmuebles, que lleven a cabo las Secretarías y Departamentos de Estado, el Departamento del Distrito Federal, los organismos públicos y empresas de participación estatal.

Las obras públicas pueden realizarse por administración directa (cuando la dependencia correspondiente las ejecuta con medios propios) o por contrato.

El sistema de contratación detallado en la LICOP se ajusta al artículo 134 constitucional, sólo que el concurso (subasta) presenta una modalidad: es cerrado, esto es, únicamente pueden participar en él las personas inscritas en el Padrón de Contratistas del Gobierno Federal.

Sin embargo, la LICOP establece como excepciones a este procedimiento: la ejecución de obras de mantenimiento o conservación y de reparación de equipos e instalaciones, cualquiera que sea su monto; de obras de construcción cuyo importe no exceda de cien mil pesos; y de obras imprevistas debidas a emergencias.

Las subastas deben llevar a cabo conforme a las bases y normas generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas, aplicables a todos los proyectos y obras que realicen las dependencias a que se refiere la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas.

Según estas bases, los concursos comprenden: la convocatoria, el registro y clasificación de los interesados, la selección e inscripción de contratistas para participar en el concurso, la presentación de posturas y su estudio, el fallo y en su caso, la firma del contrato.

Las bases y normas —que jurídicamente constituyen un acuerdo conjunto de los Secretarios de Obras Públicas y de Patrimonio Nacional— exigen, sin que la LICOP lo haga, que en los concursos participen exclusivamente personas físicas o morales mexicanas, excepto cuando por financiamientos externos, técnicas especiales de construcción u otras razones justificadas, se deba aceptar la presencia de concursantes extranjeros.

La norma 11 dispone que puede exceptuarse total o parcialmente la aplicación de las Bases y Normas, en los casos de urgencia, oportunidad, economía, eficiencia y modalidad de la inversión.

La conclusión de la obra y en su caso, su recepción por parte de la depen-

dencia contratante motivan la inscripción de la misma en el Catálogo e Inventario de los Bienes y Recursos de la Nación y en el Registro Público de la Propiedad Federal.

La LICOP establece las facultades de control y vigilancia, por parte de varias secretarías de Estado en la ejecución de obras públicas. Sin embargo, la nueva LOAPF ha modificado algunas competencias: corresponde a la SPP la intervención en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta de la administración pública federal y vigilar la ejecución de los mismos, y compete a la SAHOP llevar el registro de la propiedad federal, elaborar y mantener el inventario general de los bienes de la nación y establecer las bases y normas y, en su caso intervenir para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales, o asesorar a la dependencia a que corresponda expresamente la obra.

5. LA PLANEACION INSTITUCIONAL

La asunción de nuevas tareas por parte de la administración pública, la creciente complejidad de su organización y la necesidad de intervenir en la vida económica a fin de lograr una reasignación y mejor distribución de recursos productivos, exigen la institucionalización de la planeación integral de la actividad administrativa. La planeación se convierte a través del derecho, en sistema obligatorio de operación de la administración pública.

Diversos ensayos gubernamentales se han experimentado en este campo. Entre 1935 y 1958, surgieron y desaparecieron sucesivamente el Comité Asesor Especial (1935), el Fondo para el Fomento Industrial (1941), la Comisión Federal de Fomento Industrial (1944), el Comité Nacional de Inversiones (1947), el Comité de Inversiones (1953) y la Comisión de Inversiones (1954), con la permanente finalidad de programar el desarrollo industrial del país.

La creación, en 1959, de la Secretaría de la Presidencia, constituye el primer paso firme en la institucionalización de la planeación. Jurídicamente se organizó así, una dependencia centralizada del Ejecutivo encargada fundamentalmente de la elaboración del plan general del gasto público y de los programas especiales fijados por el presidente de la República, de la planeación del desarrollo regional y de la inversión pública y del sector paraestatal.

Con esa misma orientación surgió en 1962, por acuerdo del presidente de la República, la Comisión Intersecretarial para la formulación de planes a corto y largo plazo para el desarrollo económico y social del país, integrada por sendos representantes de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público.

En la actualidad, numerosas disposiciones jurídicas vigentes ofrecen un claro apoyo para considerar a la planeación como una actividad administrativa fundamental. Reiteradamente, la LOAPF se refiere a las facultades, que en esa materia tienen las diversas secretarías de Estado y un departamento administrativo:

--la de Programación y Presupuesto, para recabar datos y elaborar con la participación en su caso de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales del desarrollo económico y social, el plan general del gasto

público de la administración pública federal y los programas especiales que fije el presidente de la República, así como para planear obras, sistemas y aprovechamientos de los mismos (artículo 32, fracciones I y II);

-la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, para planear la producción agrícola, ganadera, avícola y forestal en todos sus aspectos (artículo 35, fracción I);

-la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, para planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional (artículo 37, fracción II);

-la de Salubridad y Asistencia Pública, para planear y conducir la política de saneamiento ambiental (artículo 39, fracción VI);

-la de Trabajo y Previsión Social, para estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país (artículo 40, fracción XVII);

-la de la Reforma Agraria, para proyectar planes generales y concretos de colonización ejidal (artículo 41, fracción XII); y

-el Departamento de Pesca, para planear la producción pesquera nacional (artículo 43, fracción II).

El ejercicio de estas atribuciones ha determinado la expedición de algunos planes. Estos son (independientemente de la forma de su presentación y del lenguaje técnico empleado en su redacción) instrumentos jurídicos dictados con apoyo en leyes, aprobados por decreto del Ejecutivo Federal, publicados en el Diario Oficial para su conocimiento general e integrados por lineamientos que son obligatorios para la administración pública federal; ésta no puede actuar en contra de las prescripciones de un plan, y más aún, la programación del gasto público federal, según el artículo 4o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, ha de ajustarse a las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal.

El diseño de estos planes obedece a un patrón similar: se presentan los objetivos por alcanzar, un diagnóstico de las condiciones actuales que deben considerarse para el logro de esos objetivos, un propósito de las circunstancias futuras estimadas, proyectando las tendencias reales, y finalmente, la estrategia y elementos disponibles para la ejecución del plan.

Todos los planes expedidos hasta ahora, insisten en su carácter obligatorio para la administración pública y meramente "indicativo" para los particulares. Sin embargo, cabe imaginar que una gestión administrativa más decidida y enérgica, obligaría al sector privado a través de los planes, y no buscaría simplemente su "acción concertada".

Por ser ya parte del derecho administrativo mexicano vigente, se ofrece una reseña de los más importantes planes.

a) Plan global de desarrollo

Aprobado por decreto presidencial publicado el 17 de abril de 1980, el Plan Global de Desarrollo pretende mediante su ejecución: proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar (alimento, educación, salud, vivienda); promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente; y, mejorar la distribución

del ingreso entre las personas, y los factores de la producción y las distintas regiones geográficas.

El PGD advierte que su aplicación ha de producirse en el marco de un sistema de economía mixta, que forma parte de lo que el propio plan denomina “proyecto nacional contenido en la Constitución”.

Después de describir el trazo de la política de crecimiento seguida desde 1940, el PGD explica la quiebra de esta estrategia y la crisis que se generó, debido a las presiones demográficas, al rezago social, a la dependencia financiera, tecnológica y alimentaria, a la falta de competitividad industrial, a la deficiencia del ahorro, a la concentración del ingreso y al anquilosamiento del aparato burocrático.

La crisis sirve al plan para justificar las medidas de gobierno adoptadas a partir de 1977, y al considerar ya superada esa etapa, define como acciones prioritarias: el desarrollo del sector agropecuario y rural, el bienestar social con énfasis en la educación y el fortalecimiento de la infraestructura de transportes y comunicaciones.

El PGD presenta además, a fin de lograr los objetivos que persigue, diversas estrategias:

—Política económica general

Propone lograr que la operación de las empresas públicas se funde en un mayor rendimiento de sus elementos humanos, y en la más eficiente administración de sus recursos físicos y financieros. Busca una mayor equidad en los gravámenes que decreta el Estado, propicia el ahorro, aumenta la productividad, racionaliza el comercio exterior y dota de mayores recursos al Estado. Fomenta la formación de capital y la generación de empleos, mediante el otorgamiento de estímulos orientados por criterios regionales y que prioritariamente se conceden a la pequeña y mediana industria, a la de bienes de capital y a la producción de satisfactores básicos. Diseña una política financiera que descansa en tasas flexibles de interés, otorga premios al ahorro y fortalece el mercado de valores. Sugiere una política de comercio exterior que racionalice el proteccionismo, abra gradualmente nuestra economía, aumente la exportación y estimule fronteras y zonas libres. Prefiere los recursos internos para el financiamiento público. Procura abatir el subempleo y el desempleo, controlar la inflación y formar la base científica y tecnológica que atienda a las prioridades productivas.

—Política de energéticos

Constituye el punto clave para el cumplimiento del PGD. Se considera que los energéticos deben destinarse a apoyar la formación de una industria de bienes de capital, propiciar las exportaciones y la desconcentración industrial.

—Política regional

Se orienta a resolver los problemas derivados de la forma y cuantía del proceso de urbanización, para alcanzar un desarrollo regional equilibrado, mediante: estímulos fiscales, desconcentración administrativa y establecimiento de planes de desarrollo urbano.

—Política social

Compromete la acción administrativa a fin de garantizar a cada uno, mínimos de bienestar. Se plantea como meta disminuir al 1% anual el crecimiento

demográfico en el año 2000, se propone para 1982 impulsar la educación básica de 10 años, pretende ampliar la cobertura de la salud y de la seguridad sociales a zonas marginadas, y diseña una política nutricional con base en el Sistema Alimentario Mexicano.

--Política de salarios, precios, utilidades y fisco.

Enumera una serie de acciones a fin de aumentar el peso y participación de los asalariados en el ingreso nacional.

b) Plan nacional de desarrollo urbano

En 1976, fue reformado el párrafo tercero del artículo 27 y adicionadas las fracciones XXIX - C del artículo 73 y IV y V del artículo 115 de la Constitución.

Las modificaciones concedieron a la nación el derecho de dictar medidas para ordenar los asentamientos humanos y establecer provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; facultaron al Congreso de la Unión para dictar leyes que establecieran la concurrencia de la Federación, Estados y municipios en materia de asentamientos humanos; y reconocieron a los Estados y municipios competencia para expedir leyes y disposiciones administrativas en este mismo renglón. Además, se reguló constitucionalmente el fenómeno de las conurbaciones entre centros urbanos situados en el territorio de dos o más Estados, disponiéndose que tanto la Federación como los Estados y municipios respectivos, planearían y ordenarían conjuntamente el desarrollo de esos centros.

Un año más tarde fue creada la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas encargada de formular y conducir la política de asentamientos humanos en el país. Por decreto presidencial, en junio de 1977, surgió la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano cuyas funciones son las de definir y proponer acciones e inversiones a corto, mediano y largo plazo susceptibles de ser integradas al Plan Nacional de Desarrollo Urbano y, sugerir al Ejecutivo Federal la celebración de convenios con los Estados y municipios, a fin de garantizar el cumplimiento de las metas de este Plan.

El acelerado crecimiento demográfico, el tránsito migratorio del campo a las ciudades y la desordenada distribución de la población en el territorio nacional, son condicionantes de la acción reguladora de la administración pública en esta materia.

Publicado el decreto que lo aprobó el 19 de mayo de 1978, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se plantea como objetivos: racionalizar la distribución en el territorio nacional, de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial; promover el desarrollo integral y equilibrado de los centros urbanos; propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbanos; y mejorar y preservar el ambiente que conforman los asentamientos humanos.

El cumplimiento de estos objetivos se regulará conforme a las políticas principales diseñadas por el PNDU:

—Política de ordenación del territorio:

1. Desalentar el crecimiento de la zona metropolitana, promoviendo que los usuarios paguen el costo real de los servicios públicos; regulando en la zona el establecimiento de industrias; desconcentrando territorialmente la administración pública federal y las instituciones de educación superior.

2. Inducir el crecimiento de ciudades medias con potencial de desarrollo socioeconómico, dotándolas de planes de desarrollo urbano, auspiciando en ellas el otorgamiento de créditos para actividades productivas y fomentando la localización de establecimientos industriales; equipándolas con servicios educativos de nivel medio y superior y con servicios asistenciales; y, fortaleciendo los programas de construcción de viviendas y de infraestructura y equipamiento.

3. Desconcentrar la industria, los servicios públicos y diversas actividades a cargo del sector privado, orientándolas a zonas prioritarias mediante un sistema tarifario diferencial en el costo de los servicios y la modificación en la política de incentivos y estímulos fiscales.

4. Promover el transporte y la comunicación interurbana, propiciando que las carreteras vinculen a las ciudades con servicios regionales localizadas en el Golfo de México, con las del Pacífico y fomentando la construcción de redes alimentadoras, de caminos vecinales y de mano de obra que faciliten el acceso a ciudades medias.

—Políticas para el desarrollo urbano de los centros de población:

1. De impulso, para concentrar gran parte de los recursos destinados al desarrollo urbano, en un número de centros de población estratégicos.

2. De consolidación, aplicables en centros de población cuyo nivel actual sólo requiere un ordenamiento de su estructura a fin de prevenir probables efectos negativos de la concentración, sin afectar su dinámica actual.

3. De ordenamiento y regulación, suponen la disminución del ritmo de crecimiento urbano.

4. Específicas para los centros de población rural.

—Políticas que se relacionan con los elementos, componentes y acciones del Sector Asentamientos Humanos: Reservas territoriales para asentamientos humanos, suelo urbano, vivienda, equipamiento, infraestructura y servicios urbanos, ecología, prevención y atención de emergencias, y participación de la comunidad en el desarrollo urbano.

El PNDU define diez zonas consideradas como prioritarias por su capacidad de absorción de población, su ubicación frente a los recursos naturales y por su pronóstico favorable de generación de empleos. De igual manera, establece tres zonas de ordenamiento y regulación que son: la zona conurbada del Centro del país, la zona metropolitana de Monterrey y la zona metropolitana de Guadalajara.

c) *Plan nacional de desarrollo industrial*

El proceso de industrialización de México a partir de 1940, se apoyó en el

mercado interno y se desarrolló a través de ordenamientos jurídicos que propiciaron la concentración territorial de la industria, que poco a poco generó altos costos sociales.

La Ley de Industrias de Transformación (1941) y las leyes y decretos presidenciales que le sucedieron en su vigencia, lejos de provocar una desconcentración regional de las actividades industriales y la consolidación de una planta nacional de la industria de bienes de capital, agudizaron la concentración, la insuficiencia de nuestras industrias y la aparición de grandes empresas oligopólicas.

El Plan Nacional de Desarrollo Industrial —cuyo decreto aprobatorio fue publicado el 17 de mayo de 1979— se propone reorientar la producción hacia bienes de consumo básico, desarrollar ramas de alta productividad, integrar mejor la estructura industrial para aprovechar los recursos naturales del país, desconcentrar la actividad económica orientándola a costas, fronteras y otras localidades, y equilibrar las estructuras del mercado atacando las tendencias oligopólicas.

El PNDI establece que el éxito en la consecución de sus objetivos depende de las acciones concertadas que se logren entre el sector público y el privado. Asimismo, reafirma, que los excedentes derivados de la explotación de hidrocarburos ofrecen la posibilidad de superar limitaciones financieras para alcanzar tasas más altas de crecimiento económico.

El PNDI señala como prioridades sectoriales: el desarrollo de la agroindustria y de los bienes de capital, y en segundo lugar, el núcleo actual de la estructura industrial. Entre sus prioridades regionales están: la desconcentración territorial de las actividades industriales, orientándolas fundamentalmente hacia costas, fronteras y algunas ciudades de tamaño medio, así como a las áreas de materias primas abundantes.

El PNDI diseña una nueva política de incentivos fiscales, y para aplicarla divide al país en tres zonas, de acuerdo al decreto que establece los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales: la zona I, formada por la zona de prioridad A, para el desarrollo portuario industrial, compuesta por los puertos de Tampico, Coatzacoalcos, Lázaro Cárdenas y Salina Cruz y sus municipios aledaños, y por la zona de prioridad B, para el desarrollo urbano industrial; la zona II, de prioridades estatales; y la zona III, integrada por el área de crecimiento controlado y el área de consolidación (Regiones del Valle de México y áreas de su expansión futura).

El nuevo sistema de estímulos difiere de los anteriores, porque los supedita a los objetivos de una estrategia industrial; implanta para su otorgamiento, reglas generales y criterios sectoriales, regionales y temporales; concede estímulos en paquete, a través de un sólo crédito fiscal basado en la inversión y el aumento del empleo, que puede oponerse al pago de cualquier impuesto federal no destinado a un impuesto específico.

Este esquema no se aplica a las fajas fronterizas y zonas libres, que quedan sujetas a un régimen especial.

d) Plan nacional de desarrollo agroindustrial

El Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial se expidió con objeto de que el país alcance la autosuficiencia del consumo popular de productos agrícolas, pecuarios y forestales, así como para: crear oportunidades de empleo a los habitantes del medio rural; aumentar los ingresos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios; establecer una base productiva agroindustrial; mejorar la dieta popular y propiciar el desarrollo de un patrón tecnológico y organizativo agroindustrial.

Concluyendo en su diagnóstico que el sector agropecuario y forestal se ha descapitalizado por una serie de políticas equívocas o anacrónicas, el PNDA establece como prioridad el impulso al Sistema Alimentario Mexicano, que propone como meta garantizar una dieta de 2750 calorías y 80 gramos de proteína por persona al día.

Los instrumentos que conforman la estrategia a seguir para el logro de ese propósito, consisten en el desarrollo de la agroindustria alimentaria y no alimentaria, la elaboración de un inventario nacional de proyectos de inversión agroindustrial, la promoción agroindustrial y la asistencia operacional al campo.

VI. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

El principio de legalidad recogido en la Constitución, ordena que la actividad de la administración pública se produzca conforme a la ley. Con el fin de mantener la juridicidad de los actos de aquélla, el derecho prevé diversos mecanismos de fiscalización que constituyen el régimen legal de la justicia administrativa.

Entre esos medios de control figuran los recursos administrativos. La inexistencia de una Ley Federal de Procedimientos Administrativos nos impide contar no sólo con un concepto legal del recurso, sino además, con una fórmula general para su trámite.

Sin embargo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación —adoptando los principios que en este punto fija la doctrina— ha emitido una tesis estableciendo que “los elementos característicos del recurso son: la existencia de una resolución que afecte un derecho; la determinación por la ley de la autoridad ante quien deba presentarse; el plazo para ello; que se interponga por escrito; que exista un procedimiento para su tramitación y que la autoridad ante la que se interponga esté obligada a responder”.¹⁴

La propia tesis agrega que tanto la legislación como la jurisprudencia han procurado simplificar formulismos y exigencias de expresión, a fin de que los recursos se resuelvan con eficacia y rapidez.

La existencia legal del recurso es condición necesaria para su ejercicio. Sin embargo, con fundamento en el derecho de petición consagrado en el artículo 8o. constitucional, suelen impugnarse los actos administrativos. A este respecto,

¹⁴ Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975. Jurisprudencia de la Segunda Sala. 3a. Parte. Tomo II. p. 837.

la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia anota que “cuando la reconsideración no está expresamente establecida por la ley del acto, no puede tener por efecto interrumpir el término para pedir amparo y puede desecharse de plano; pero cuando es interpuesta dentro de los quince días siguientes a la notificación del acuerdo y es admitida y substanciada, debe conceptuarse que el término para interponer el amparo, ha de contarse desde la fecha de la notificación de la resolución que recaiga a tal reconsideración, pues hasta entonces tiene el acto el carácter de definitivo para los efectos de la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Federal, toda vez que hubo posibilidad de revocarlo o reformarlo”.¹⁵

Los recursos son pues, una forma especial de impugnación de los actos administrativos que provocan una controversia que resuelve finalmente una de las partes: la administración pública.

En nuestra legislación hay una amplísima gama de recursos. Su regulación no obedece sin embargo, a patrones similares; cada uno recibe en nuestras leyes tratamiento, desarrollo y hasta nombre distinto, a pesar de que en el fondo sean análogos.

Así por ejemplo, la Ley de Expropiación concede al expropiado el recurso de revocación en contra de la declaratoria respectiva; el Código Sanitario previene la existencia del recurso de inconformidad, que se hace valer en contra de resoluciones que imponen sanciones o aplican medidas de seguridad, y el recurso de revisión, que se intenta contra actos que concluyen un procedimiento, pero esta revisión se denomina reconsideración cuando es substanciada ante el secretario del ramo; la Ley General de Bienes Nacionales admite el recurso de reclamación contra las resoluciones dictadas por el Ejecutivo Federal, en uso de las facultades que la propia ley le otorga; la Ley sobre el Registro de la transferencia de tecnología y el uso y explotación de patentes y marcas establece el recurso de reconsideración contra resoluciones emitidas con apoyo en ese mismo ordenamiento, etcétera.

Aun cuando las denominaciones varíen, básicamente pueden compendiarse todos estos medios de defensa, en dos tipos: el recurso jerárquico, del cual conoce la autoridad superior a la responsable, y el de revocación, que resuelve la misma autoridad que dictó el acto.

La doctrina ha mantenido el criterio de que la interposición de los recursos administrativos no suspende los efectos del acto impugnado, por presumirse que éste es legítimo.

Sin embargo, casi todas las leyes vigentes aceptan la suspensión —previa garantía del interés fiscal— disponiendo que este beneficio sólo podrá negarse cuando de concederse, se contravengan disposiciones de orden público o se afecte el interés social.

Los recursos preceden a cualquier proceso de impugnación judicial. Su agota-

¹⁵ Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975. Jurisprudencia de la Segunda Sala. 3a. Parte, Tomo II. Jurisprudencia 507. p. 833.

miento es requisito de procedibilidad del juicio de amparo, de acuerdo al principio de definitividad que rige en esta materia.

La obligatoriedad de su ejercicio previo y la anarquía derivada de la multiplicidad de recursos existentes en leyes y reglamentos y su desconocimiento por parte de los gobernados, convierten a estos medios de control en auténticas trampas procesales.

Poco a poco se abre camino la tendencia a considerar que la tramitación del recurso antes de intentar la vía judicial— es optativa para quien sufre la afectación de un derecho o interés, producido por un acto administrativo.

La fracción IV del artículo 107 constitucional dispone que para recurrir al amparo no será obligatorio agotar ninguno de los medios de defensa legal, “cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión”.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia ha reconocido que cuando se combate la inconstitucionalidad de un reglamento y al mismo tiempo se impugnan los actos de aplicación del mismo, no es necesario intentar previamente los recursos ordinarios procedentes para solicitar el amparo de la justicia federal.¹⁶ La Corte ha establecido también, como excepción al principio de definitividad, “la que se actualiza cuando el acto reclamado carece de fundamentación y motivación, ya que no instituirlo significaría dejar al quejoso en caso de indefensión porque precisamente esas carencias (falta absoluta de fundamentación y motivación) lo impedirían hacer valer el recurso idóneo para atacar dicho acto, pues el desconocimiento de los motivos y fundamentos de éste no le permitiría impugnarlo mediante un recurso ordinario.”¹⁷

El artículo 28 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal señala que es potestativo para el particular agotar los recursos administrativos que establezcan las leyes o reglamentos del Distrito Federal, antes de intentar el juicio ante el propio Tribunal, excepto cuando se trate de asuntos fiscales.

La función del recurso administrativo ha sido mal interpretada por las autoridades responsables de resolverlos. Lejos de constituir una segunda oportunidad para que la administración pública revise la regularidad de sus actos, se han convertido en la fase terminal del procedimiento administrativo, que casi mecánicamente confirma las decisiones impugnadas.

Junto al control administrativo de la actividad de la administración pública, existe el control jurisdiccional. De éste, afirma Merkl, que “representa el medio técnico jurídico con el cual sometemos la actividad de órganos dependientes a la fiscalización de órganos independientes; ofreciendo así, ocasión para eliminar del acto administrativo aquellos influjos que han podido actuar sobre el mismo per-

¹⁶ Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975. Jurisprudencia de la Segunda Sala. 3a. Parte. Tomo II. Jurisprudencia 511. p. 843.

¹⁷ Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente. 1979. 2a. Parte. Segunda Sala. Jurisprudencia 119. p. 114

turbadoramente, en virtud de la dependencia jurídica y política de los funcionarios administrativos".¹⁸

Este sistema de control jurisdiccional ofrece dos variantes: se ejerce a través de tribunales comunes, o bien, de tribunales administrativos, esto es, orgánicamente aislados del Poder Judicial.

En México, a partir de 1857 se consideró que sólo el Poder Judicial Federal, de acuerdo con la separación constitucional de poderes, estaba facultado para conocer de lo contencioso administrativo. Predominó desde entonces la opinión de que nuestro sistema jurídico el amparo suple a los juicios seguidos ante tribunales administrativos.

En 1936 se expidió la Ley de Justicia Fiscal que creó el Tribunal Fiscal de la Federación, y dos años más tarde, el estatuto burocrático dictado por el presidente Cárdenas determinó el nacimiento del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para los trabajadores del Estado, ambos separados de la esfera del Poder Judicial.

El viraje se operó en razón de algunas tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Una de ellas, al interpretar el artículo 22 constitucional en el sentido de que la aplicación total o parcial de los bienes de una persona al pago de impuestos no era confiscatoria, sentó que era problema de la legislación secundaria organizar las competencias de las autoridades en cuanto a cobro de impuestos o multas. Por otra parte, la jurisprudencia había establecido con anterioridad, que las leyes pueden conceder medios de defensa a los particulares y que ellos pueden intentarse ante autoridad distinta de la judicial, siempre que esos recursos se agoten antes del juicio de garantías.

En 1946, al modificar la fracción I del artículo 104 de nuestra ley fundamental, se admitió constitucionalmente la existencia de tribunales administrativos. Actualmente el control jurisdiccional de la actividad administrativa es comparado por los tribunales administrativos y judiciales.

Además del Tribunal Fiscal de la Federación cuyo tratamiento forma parte del derecho fiscal, debe citarse que en 1971 se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía para dictar sus fallos e independiente de cualquier autoridad administrativa.

El Tribunal funciona en pleno o en salas y se compone de diez magistrados numerarios; uno de ellos es su presidente y los nueve restantes están distribuidos en tres salas. Pueden existir además, cuando el servicio del tribunal lo requiera, hasta dos salas más, integradas por magistrados supernumerarios.

El nombramiento de los magistrados corresponde al presidente de la República, quien los designa a propuesta del jefe del Departamento del Distrito Federal y con aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, en su caso. La duración en el cargo es de seis años.

De acuerdo con la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, éste conoce de:

- I. Los juicios que se promuevan contra los actos administrativos que las auto-

¹⁸ Merkl, Adolfo. *Teoría General del Derecho Administrativo*. México. Editora Nacional. 1975. p. 473.

ridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares.

II. Los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquiera otra que cause agravio en materia fiscal;

III. La falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de quince días, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera.

En materia fiscal, las instancias o peticiones que se formulen deberán ser resueltas en el término que la ley fije; a falta de éste, en el de noventa días; el silencio de las autoridades se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponda;

IV. De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicte;

V. Del recurso de reclamación, conforme a lo dispuesto por esta ley;

VI. De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen una lesión a la hacienda pública del Distrito Federal; y

VII. De las demás que señale esta ley.

Son partes dentro de ese proceso:

1. El actor.

De acuerdo con la propia Ley del TCADF, podrán intervenir en el juicio todos aquellos que tengan un interés que funde su pretensión.

El Pleno del TCADF ha sentado jurisprudencia, en el sentido de que no se “exige la existencia de un interés jurídico para demandar en el juicio contencioso administrativo, sino de un interés legítimo, para cuya existencia no es necesaria la afectación de un derecho subjetivo, ya que basta la lesión objetiva al particular derivada de la aplicación de la ley”.

2. El demandado. Tiene ese carácter:

a) El Departamento del Distrito Federal, representado por el jefe del mismo.

En jurisprudencia de sus salas, el TCADF ha señalado que “el C. Jefe del Departamento del Distrito Federal es siempre parte demandada en el juicio contencioso administrativo, ya que dicho funcionario es el único autorizado para interponer el recurso de revisión en contra de las resoluciones que dicte este órgano jurisdiccional”.

b) Los delegados del Departamento del Distrito Federal; así como los directores generales del mismo a cuya área de competencia corresponda la resolución o acto administrativo impugnado o su ejecución; quienes al contestar la demanda lo harán por sí y en representación del jefe del Departamento del Distrito Federal;

c) Las autoridades del Departamento del Distrito Federal, tanto ordenadoras como ejecutoras de los actos que se impugnen;

d) El particular a quien favorezca la resolución cuya nulidad pide la autoridad administrativa, y

3. El tercero perjudicado.

El juicio que se sigue ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo acoge el procedimiento de la oralidad. Su tramitación queda sujeta a términos expeditos, y prescinde además, en la medida de lo posible, de formalidades.

La sentencia que dicta el tribunal puede anular los actos impugnados, por: incompetencia de la autoridad; incumplimiento u omisión de las formalidades legales; violación de la ley o no aplicación de la debida; y arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar.

Aun cuando se ha insistido en el carácter del TCADF como tribunal de simple anulación, con base en el artículo 81; es válido afirmar que este órgano jurisdiccional puede ordenar a la autoridad administrativa que dictó el acto impugnado, los términos en que debe producirse su nueva resolución. Dice el citado precepto, que “de ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia”.

Las sentencias de salas del tribunal forman jurisprudencia, obligatoria para éstas, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias, no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que las componen. Las resoluciones del pleno que hayan sido aprobadas por cuando menos siete magistrados, y que sustenten el mismo criterio en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario, constituyen jurisprudencia obligatoria para el pleno y para las salas.

Lamentablemente, la independencia de este tribunal es restringida. Aunque formalmente goza de autonomía frente a la autoridad administrativa, de hecho carece de ella, y actúa frecuentemente como una dependencia más del Departamento del Distrito Federal.

La existencia de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo a nivel local, invita a pensar en otro de jurisdicción federal. Extrañamente, a pesar de que está abierta la posibilidad constitucional para su creación, se mantiene como único tribunal administrativo federal, el Tribunal Fiscal, cuya competencia, si bien es muy importante, no deja de ser reducida frente al cúmulo de actos administrativos no fiscales, que deben someterse al control jurisdiccional.

VII. CONCLUSION

A pesar de la evolución sufrida por el derecho administrativo, estamos aún muy lejos de alcanzar un sistema normativo eficaz.

Obligados a un máximo esfuerzo de síntesis, podemos explicar ese atraso, imputándolo a la interferencia de decisiones políticas personales en la creación, aplicación e interpretación del derecho.

En múltiples ocasiones, el deber ser es postergado por los intereses particulares, por el criterio reducido o por la negligencia de los políticos. Así se explican por ejemplo, el arbitrario crecimiento del sector paraestatal, la falta de positi-

dad del sistema de responsabilidades oficiales, la desordenada regulación del régimen patrimonial del Estado, la liberalidad con que se otorgan facultades discrecionales a las autoridades administrativas para que actúen, la ausencia de mecanismos para exigir al Estado el cumplimiento de sus planes y programas, la docilidad de los titulares de tribunales administrativos respecto a los órganos de la administración activa, y fundamentalmente, el fraude a la ley, mecánica consuetudinaria de simulación que permite a funcionarios y empleados públicos, cumplir con las formas y evitar el mandato real de los preceptos que rigen sus actos.

El progreso alcanzado por la ciencia de la administración, parece agravar la situación. La tecnocracia postula como fin del quehacer administrativo, la eficiencia, que aun cuando es tan importante como la juridicidad de la acción de la administración pública, en la práctica suele justificar la actuación de ésta sin sujeción a normas.

Entre el político y el tecnócrata, el jurisperito asume un papel muy claro: mantener el derecho como fórmula que define el ámbito de actividad de la administración pública, distribuye la competencia de sus órganos, sanciona la responsabilidad de sus agentes y da certidumbre a las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Emilio CHUAYFFET CHEMOR