

4. DERECHOS ADMINISTRATIVO

IV. Régimen patrimonial del estado	305
V. La actividad de la administración pública	315
VI. La justicia administrativa	333
VII. Conclusión	338
Bibliografía	341

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 arqueológicos, 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 requisi- ción, 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 sirvieren 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 la 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 neces-

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 ferrocarril.

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 80. 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 compartido 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 positiv-

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

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*; 2a. ed., México, UNAM, 1975.
- Carrillo Flores, Antonio, *La justicia federal y la administración pública*; 2a. ed., México, Porrúa, 1973.
- Carrillo Flores, Antonio, "La evolución del derecho administrativo mexicano en el siglo XX", *LXXV años de evolución jurídica en el mundo*, vol. VI, *Derechos constitucional y administrativo*, México, UNAM, 1980.
- Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*; 17a. ed., México, Porrúa, 1977.
- Nava Negrete, Alfonso, *Derecho procesal administrativo*; prólogo de Andrés Serra Rojas, México, Porrúa, 1959.
- Olivera Toro, Jorge, *Manual de derecho administrativo*; 3a. ed., México, Porrúa, 1972.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*; 7a. ed., México, Porrúa, 1976.