

# *DEL RÉGIMEN DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA MEXICANA (ELEMENTOS PARA UNA REFLEXIÓN PROSPECTIVA EN 1992)*

2a. ENTREGA

**León Cortiñas-Peláez**

En la coordinación general, *Introducción y  
Conclusiones generales*

Con la colaboración de los profesores por oposición:

**León Cortiñas-Peláez**

(U.A.M. y U.N.A.M.)

**Mario de la Huerta-Portillo**

(U.N.A.M.)

**José Antonio Martínez-Castañón**

(U.N.A.M.)

**Ma. de Lourdes Martínez-Peña**

(U.A.M.)

**Francisco Javier Osornio-Corrés**

(U.A.M. y U.N.A.M.)

**Carlos Reynoso-Castillo**

(U.A.M.)

**Elsa Roqué-Fourcade**

(U.A.M.)

*en las respectivas redacción-  
base que se indican en los*

## §4 EL SECTOR PÚBLICO DE LA ECONOMÍA EN MÉXICO

[Redacción-base: Prof. Dr. Francisco Javier OSORNIO-CORRES (U.A.M. y U.N.A.M.)]

### SUMARIO

4.1. *El antecedente*. 4.1.1. El Estado del siglo XX y el decimonónico. 4.1.2. Misión económica y sector público. 4.2. *La evolución*. 4.2.1. Dos verdades: inexistencia de la "mano invisible" y necesaria participación estatal. 4.2.2. Jaque al Estado liberal: El Estado "intervencionista". 4.3. *El caso de México*. 4.3-1. Conquista europea e Independencia. 4.3.2. Dictadura y Revolución. 4.3.3. La Constitución y el P.N.R. 4.3.4. Poder central y empresa económica del Estado. 4.4. *El concepto Jurídico*, 4.4.1. La rectoría económica del Estado. 4.4.2. El desarrollo nacional. 4.5. *El sistema nacional de planeación*. 4.5.1. Vertiente obligatoria. 4.5-2. Vertiente de coordinación. 4.5-3- Vertientes de inducción y de concertación. 4.6. *La empresa pública*. 4.6.1. La misión constitucional. 4.6.2. Áreas estratégicas y áreas prioritarias. 4.6.3. La política de desincorporación masiva. 4.7. *El epílogo*. 4.8. *Conclusiones del §4*. 4.9. *Bibliografía mexicana del §4*. 4.9-1. Legislación y jurisprudencia. 4.9-2. Doctrina.

#### 4.1. EL ANTECEDENTE

4.1.1. *El Estado del siglo XX y el decimonónico*. El Estado occidental del siglo XX se distingue del siglo precedente, de manera muy especial, por la actividad económica que desarrolla.

Mientras que el Estado del siglo XIX se encarga de asegurar las condiciones sociales que permitan el más amplio ejercicio de las libertades económicas del individuo, *incluidas las de comercio, trabajo y propiedad; el Estado*, durante el siguiente siglo, se ve obligado a desarrollar una actividad económica de tal importancia y magnitud, que se convierte, en numerosos e importantes casos, en el agente económico de mayor peso del país, considerando, por ejemplo, su participación en el PIB.

El Estado decimonónico es considerado como el enemigo potencial más importante del individuo. El naciente Estado constitucional se encarga de autorizar, de manera expresa y limitativa, el alcance de la actividad pública y de subrayar sus alcances mediante la consagración de las garantías individuales entendidas como prohibiciones expresas a la acción gubernamental.

4.1.2. *Misión económica y sector público*. La sociedad se organiza en torno a una tajante sistema de división del

trabajo: a la sociedad civil le corresponde la realización de actividades productivas (cuya ejecución deriva en la obtención de una ganancia apropiable directamente por su actor); mientras que al Estado se le asignan los cometidos esenciales de preservación del orden, la paz y la seguridad de la sociedad. Asimismo desarrolla importantes actividades económicas o cometidos de servicio público que los particulares no pueden realizar, por la magnitud de la inversión o por la dificultad de obtener una ganancia, como resultado de su ejecución.

El Estado tiene una importante misión económica: vigilar y asegurar el libre funcionamiento de las leyes naturales del mercado. El libre juego de la oferta y la demanda tienden a encontrar sus curvas en un punto de equilibrio que se ubica justamente en el precio justo para comprador y vendedor. Nos ubicamos en el esquema del Estado llamado "gendarme", o bien, "abstencionista".

El sector público de la economía, en este sistema, está constituido por las actividades económicas que realiza el Estado, siempre con el carácter excepcional y supletorio de la acción privada: construcción de obras de infraestructura, caminos, carreteras, puentes, drenajes, alumbrado público, etcétera.

Asimismo, el Estado interviene en la actividad económica que realizan los particulares, para asegurar el respeto a los principios de libertad e igualdad que debe prevalecer en el intercambio mercantil.

#### 4.2. LA EVOLUCIÓN

3.1.1. *Dos verdades: inexistencia de la "mano invisible" y necesaria participación estatal*. La llegada del siglo XX trae una serie importante de nuevas circunstancias que revelan dos importantes verdades: la inexistencia de la "mano invisible", que asegura la autorregulación del libre mercado, y la imperiosa necesidad de que el Estado participe en el fenómeno económico para asegurar justicia, orden y desarrollo.

4.2.1. *Jaque al Estado liberal: el Estado "intervencionista"*. Las dos grandes guerras y sus consecuencias, así como la gran depresión de 1929, ponen en jaque al Estado liberal y lo impelen a intervenir directamente en la actividad económica, abandonando su papel de neutralidad e imparcialidad.

Las nuevas necesidades sociales exigen que el Estado produzca bienes, preste servicios y asegure la explotación y el aprovechamiento de los recursos estratégicos de la nación. Surge entonces el Estado "providencia", o bien el Estado "intervencionista". Un Poder Público que tiene que incluir, en el ejercicio de sus cometidos, el aseguramiento de un mínimo de satisfactores para el conjunto de la sociedad o para alguna de sus clases y grupos.



#### 4.3. EL CASO DE MÉXICO

El Estado mexicano no se puede abstraer de observar, en lo general, las líneas generales de evolución del Estado occidental. Sin embargo, las especificidades de su realidad le imprimen una dinámica y una dirección particular, dentro de este marco.

4.3.1. *Conquista europea e independencia.* México se incorpora a la cultura europea y, en consecuencia, a las líneas generales de evolución del Estado occidental, en virtud de los procesos de conquista y colonización que impone el Estado español (1519-1821).

La Independencia se gesta a inicios del siglo XIX y se concreta después de once años (1810-1821) de batallas. El resto de la centuria transcurre como la sucesión interminable de episodios de luchas civiles, de invasiones extranjeras (que se originan tanto en el propio continente, como en Europa). México transita alternativamente desde un régimen republicano, democrático y federal (Constituciones de 1824 y 1857) a uno de filiación europea, de carácter centralista y hasta monárquico ("Imperios" de 1822 y de 1863-1867, "Leyes Constitucionales" de 1835-1836 y "Bases centralistas" de 1843).

4.3.2. *Dictadura y Revolución.* La dictadura que encabeza Porfirio Díaz se prolonga durante 30 años, cierra el siglo y abre las puertas del nuevo (1876-1910).

La Revolución mexicana estalla como la expresión de la necesidad inaplazable de satisfacer un mínimo de justicia para la gran mayoría de los mexicanos cuya actividad productiva se desarrolla fundamentalmente en el sector primario: acceso a la propiedad de predios, paz, libertad y seguridad jurídica, son las principales reivindicaciones de la población que dan vida y sentido al movimiento armado (1910-1917).

La Revolución es motivo y escenario que permite que, finalmente, los mexicanos moldeen el Estado que se quieren dar, para que sienten las normas que van a regir la organización del Poder Público y definan la relación de éste con la sociedad civil.

4.3.3. *La Constitución y el P.N.R.* La Constitución de 1917 es la expresión jurídica del pueblo mexicano sobre su propia forma de existencia: ella responde a una realidad y recose la aspiración de justicia social y libertad de la mayoría de los mexicanos; de ahí su aptitud para regir, con eficacia, los destinos de la nación.

Un paso más iba a ser necesario para la plena vigencia de la Carta Constitucional: instrumentar el mecanismo político que permitiera la institucionalización efectiva de la lucha por el poder.

Plutarco Elías-Calles (1924-1928), estadista de carácter recio, de visión histórica y nacionalista, contribuye, de manera significativa a la edificación de la vida institucionalizada del país, a través de la concepción —y puesta en marcha— del mecanismo político de transmisión del poder y del establecimiento de sus reglas fundamentales de operación. El nacimiento del Partido Nacional Revolucionario marca un parteaguas en la evolución del México moderno.

Cuando se sientan las reglas y se establecen los mecanismos para que el Poder Público se organice y opere normalizada mente, entonces, la sociedad puede ocuparse de atender sus necesidades económicas.

4.3.4. *Poder central y empresa económica del Estado.* Cuando México inicia su vida institucional y voltea la atención hacia su situación económica, el inventario de necesidades nacionales es tan grande que ninguna 'mano invisible', ni ningún libre mercado son capaces de satisfacerlo u organizado. Se requiere de un esfuerzo total, organizado centralmente y priorizando necesidades.

Sólo el poder central del Estado (paradójicamente en un marco federal, *supra*, §§1 y 2) se puede ocupar de organizar y empezar a resolver el cúmulo de necesidades económicas de la nación. Así lo había previsto la Constitución de 1917, que organiza un Estado que administra y salvaguarda la propiedad originaria de la nación, sobre tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, de un Estado garante de la función social y nacional de la explotación de los recursos naturales del subsuelo, administrador de ferrocarriles, correos y del

banco central. De un Estado responsable de "asegurar el aprovechamiento de los recursos naturales y de la justa distribución de la riqueza".

Por ello, no es casual que las primeras grandes empresas económicas del México postrevolucionario hayan sido justamente empresas públicas: el Banco de México, Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales, Instituto Mexicano del Seguro Social, Comisión Federal de Electricidad, por mencionar sólo las más importantes de entre ellas (*supra*, §3).

#### 4.4. EL CONCEPTO JURÍDICO

Por sector público de la economía designaremos al conjunto de acciones del Estado en la economía. Dicha actividad, en sentido amplio, se puede entender tanto como una acción de regulación. Es decir, la generación de normas jurídicas que tienen por objeto regular la actividad económica de la sociedad en general.

En sentido estricto, que es al que nos habremos de referir en el presente trabajo, designaremos como sector público de la economía a la presencia directa del Estado en la economía que lo ubica como agente económico productor de bienes o prestador de servicios. Esta actividad la desarrolla fundamentalmente a través de las llamadas "empresas públicas", en el amplio sentido de "administración paraestatal" (*supra*, §3). Ellas potencian la rectoría económica del Estado para el desarrollo nacional.

4.4.1. *La rectoría económica del estado.* Se suelen identificar tres grandes periodos en la evolución jurídica de la empresa pública mexicana: el de generación discrecional, el de regulación centralizada y el de regulación sectorial. Hoy podríamos adicionar el de desincorporación masiva (1982-1994).

En 1983 se adicionó la Constitución con el llamado "Capítulo económico" (artículos 25, 26, 28 y 73 —XXIX D y E), en el cual se define y delimita la responsabilidad económica del Estado, dotándolo así, mediante "actos-regla supremos", de dos instrumentos fundamentales: el Sistema Nacional de Planeación y la empresa pública.

Por lo que se refiere a la responsabilidad económica del Estado, la nueva redacción del artículo 25 de la Constitución establece que al Estado le corresponde la rectoría del desarrollo nacional.

Establece el referido precepto que "corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático..."

De esta manera se define con claridad la responsabilidad del Estado en el proceso económico global del país. Al Estado le corresponde regir el desarrollo nacional. Se trata, desde luego, de un concepto económico que es preciso delimitar para conocer sus alcances. Sin entrar al aná-



lisis de las teorías económicas sobre el desarrollo, podemos señalar que la Constitución exige que este proceso sea integral y que tenga como propósitos cualitativos el fortalecimiento de la soberanía nacional y el carácter democrático de su sistema político.

Es decir, se trata del reconocimiento de que la misión del Estado no puede ser neutra, frente al proceso económico, y que la sola salvaguarda de las garantías individuales (de las políticas y de las económicas) no garantiza ni equidad, ni justicia. Se trata de reconocer la realidad política (como fenómeno del poder) del Estado y de que esta realidad implica el cumplimiento de cometidos económicos y sociales.

Se precisa, de igual forma, que la responsabilidad económica del Estado (su intervención en la economía) no implica la transformación del régimen del gobierno, ni tampoco, necesariamente, la implantación de un orden totalitario.

La intervención económica del Estado, su responsabilidad de rectoría económica, no implica reducir el espacio democrático de su régimen político, sino que, al contrario, debe fortalecerlo y, en consecuencia, fortalecer igualmente, la soberanía nacional. La capacidad de autodeterminación de un Estado (sentido de su poder soberano) requiere, de manera muy especial, el respaldo de una economía sólida y de un fortalecido régimen de justicia social.

Queda claro, entonces, que al Estado corresponde la



responsabilidad de rectoría del desarrollo nacional. Pasemos ahora a la presentación del sentido constitucional de este concepto.

4.4.2. *El desarrollo nacional.* Recién señalamos que existe una pluralidad de teorías económicas del desarrollo y que no nos corresponde participar en esta discusión. Sin embargo, bien vale la pena intentar la explicación del alcance que el propio artículo 25 constitucional da a este término:

**Art. 25.** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales cuya seguridad protege esta Constitución.

Se trata de un concepto económico, pero también político y social.

El desarrollo nacional requiere de un crecimiento económico, es decir de la expansión de la actividad económica. Es necesario que cada vez se produzcan más bienes y se preste un mayor número de servicios. El resultado de este proceso debe redituarse en un mayor volumen del PIB. El primer elemento de este propósito es generar una mayor actividad económica.

La Constitución se refiere a una expansión económica calificada, orientada en una dirección, con elementos y consecuencias definidos. Esta expansión debe generar también un crecimiento del nivel de empleos.

México es un país todavía en proceso de industrialización intensiva, lo cual genera un crecimiento en el volumen de la producción; pero existe en el país un alto nivel de desempleo; por ello, se precisa el propósito de que cualquier acción de fomento económico debe tomar en cuenta el propósito de incrementar el nivel de empleo.

Existe un requerimiento económico adicional, que es, sobre todo de carácter social: la más justa distribución del ingreso y la riqueza. Esto significa que en el proceso de expansión económica, la generación marginal de la riqueza debe favorecer, preferentemente — desproporcionadamente— a la clase trabajadora, más que a la clase capitalista.

Asimismo, se establece que este crecimiento económico y este propósito de mejorar la distribución del ingreso y la riqueza, con un enfoque social, deberán permitir, al mismo tiempo, el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución.

Ello significa que el crecimiento económico debe armonizarse con el disfrute de libertades y garantías individuales y sociales. Cabe recordar que entre éstas se encuentran, desde las tradicionales libertades individuales (como el derecho a la propiedad, y las garantías de seguridad, las libertades de circulación, de pensamiento, y de expresión) hasta las garantías sociales que protegen los intereses de las clases obrera y campesina (derechos al trabajo, a la vivienda, a la salud; a la propiedad social). Igualmente quedan incluidos los derechos activos y pasivos, en materia política.

En éste dispositivo encontramos un reconocimiento jurídico de importancia trascendental, que se refiere a la existencia de las clases sociales.

En efecto, la adopción de un régimen liberal que parte del supuesto de la igualdad formal de los individuos frente a la ley, no impide que se reconozca la existencia material de distintas clases sociales con necesidades, intereses y derechos diversos; así como de la consecuente distinta misión del Estado, frente a estas clases.

En consecuencia, se responsabiliza al Estado de la rectoría del desarrollo nacional y de la vigilancia de que en este proceso se satisfagan ciertos requerimientos, considerados como de justicia social: creación de un mayor número de empleos, mejoramiento de los sistemas de distribución del ingreso y de la riqueza, y salvaguarda de los intereses y derechos de individuos, grupos y clases sociales.

De esta manera, el imperativo constitucional de desarrollo conjuga elementos de naturaleza económica (crecimiento económico y elevación del nivel del empleo) y de carácter social (mejor distribución del ingreso y la ri-

queza, preservación de derechos y libertades sociales e individuales), con otros de orden político: fortalecimiento de la soberanía nacional y del régimen democrático.

De estos elementos del concepto jurídico del sector público, llegamos a sus dos principales herramientas: en primer lugar, la planeación y sus cuatro vertientes (*infra*, §4.5), y, en segundo lugar, la ya antes tratada (*supra*, §3) empresa pública, que aquí sólo retomaremos en su marco constitucional (*infra*, §4.6.).

#### 4.5. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN

La rectoría del desarrollo nacional implica, para el Estado, el despliegue de una doble capacidad: la de comprensión global del fenómeno económico y social del país, así como la capacidad de convocar, concertar y coordinar el esfuerzo nacional y la responsabilidad de respetar los derechos de individuos, grupos y clases sociales.

Para el ejercicio de esta completa misión, la Constitución sienta las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación, que habrá de conducir el Gobierno de la República.

Al respecto, el segundo párrafo del artículo 25 constitucional prescribe:

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demanda el "interés" general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Por su parte, el artículo 26 de la propia Constitución se encarga de precisar algunos principios fundamentales que norman el proceso de planeación estatal de la economía.

En efecto, el Texto Fundamental confiere al Estado la responsabilidad de planear el desarrollo de la actividad económica nacional, con el propósito de alcanzar los objetivos y metas planteados por el modelo de desarrollo nacional.

Entre los principios fundamentales del Sistema Nacional de Planeación se mencionan los siguientes:

Se trata, como su denominación lo indica, de un sistema nacional, es decir, de un sistema que abarca conjunto de actividades económicas que se desarrollan en la totalidad del territorio nacional. Asimismo, se le califica de democrático y republicano, porque permite la participación del conjunto de la sociedad y respeta formalmente las esferas de competencia de los otros dos niveles de gobierno: el estadual y el municipal (*supra*, §2).

Asimismo, prevé la participación del conjunto de los agentes económicos en la elaboración, ejecución y evaluación del plan. Sin embargo, en realidad se trata de un sistema "estatal" (presidencial) de planeación, pues la responsabilidad de elaborar y aprobar el Plan, le corres-



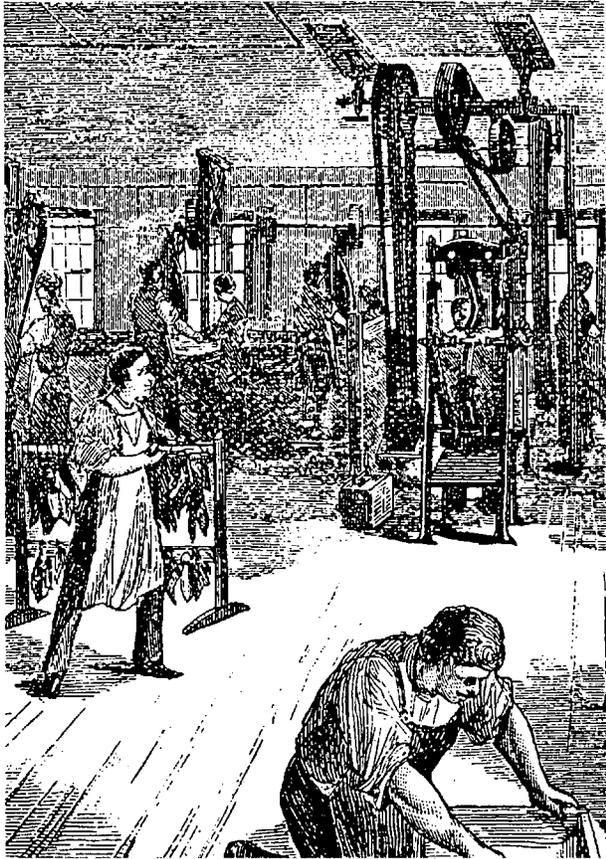
ponde en exclusiva al titular del Ejecutivo Federal.

El Poder Legislativo Federal participa en el proceso de planeación, a través del conocimiento del Plan, una vez aprobado y publicado, por el presidente de la República; así como del conocimiento de los avances de su ejecución, recibiendo los informes anuales que para tal efecto les hace llegar el Ejecutivo de la Unión (cfr. *infra*, §6.1.4.).

Igualmente, se prevé que el presidente de la República incluya un capítulo específico, sobre los avances en el cumplimiento del Plan al momento de rendir, ante el Congreso de la Unión, su informe anual sobre el estado que guarda la administración pública; en las referencias al Plan que contengan las iniciativas de leyes financieras (ingresos y egresos) que anualmente remite el Ejecutivo al Legislativo; así como en cualquier otra iniciativa de ley, que pudiera impactar la política de desarrollo económico y social.

Al presidente de la República le corresponde asegurar la ejecución del Plan, a través de la participación de la Administración pública federal, tanto la centralizada (*supra*, §2) que él preside como la paraestatal, que es de su propia responsabilidad (*supra*, §3); como la de los gobiernos de los estados y municipios, a través de mecanismos de coordinación; y finalmente la de los sectores social y privado, a través de mecanismos de inducción y concertación.

De esta suene, se tienen cuatro importantes <sup>4</sup> 'vertientes jurídicas de ejecución' del Plan Nacional de De-



sarrollo: obligación, coordinación, concertación e inducción.

Cada una de estas vertientes está dirigida a sujetos distintos.

4.5.1. *Vertiente obligatoria.* Ésta constriñe al conjunto de la administración pública federal (centralizada y paraestatal o descentralizada). El titular del Ejecutivo Federal es jefe de la administración pública y en realidad su único titular (hay que recordar que, por precepto constitucional, expreso, el Ejecutivo en México se deposita en una sola persona denominada "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"; en consecuencia, ejerce sobre ésta los poderes que derivan de la relación jerárquica (mando, revisión, nombramiento, disciplinario...): por esta razón, al aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, el presidente de la República ordena a los titulares de los "dependencias" del Ejecutivo Federal su cumplimiento y estricta observancia (*supra*, §2).

La administración pública paraestatal está integrada por "entidades" dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio, por ello no sujetas al principio de relación jerárquica sino que, al contrario, su operación está determinada por el principio de la autonomía orgánica y técnica, que imposibilita al Ejecutivo Federal el poder girarles instrucciones.

Sin embargo, las entidades están gobernadas por sendos cuerpos colegiados que genéricamente se designan

como "órganos de gobierno", todos ellos presididos por un miembro de la administración pública centralizada y en los que participan, con voz y voto, otros representantes de la propia administración central, obligados a hacer adoptar las políticas de planeación, en el conjunto de las políticas de operación de la entidad (*cf. supra*, §3).

De esta manera, los órganos de gobierno de las entidades paraestatales adoptan las políticas gubernamentales de planeación como propias y las asumen como obligatorias, dando cuenta de su cumplimiento, tanto al Ejecutivo, como al Legislativo, al momento de rendir sus informes en la Cuenta Pública de la Hacienda Federal.

4.5.2. *Vertiente de coordinación.* México está organizado bajo la forma de República federal, por lo que está estructurado territorialmente en estados autónomos, y éstos, a su vez, en municipios libres. Estos niveles de gobierno están sometidos a los principios consagrados en la Constitución General de la República, pero entre ellos no existe ningún vínculo de subordinación jerárquica y el Ejecutivo federal está imposibilitado de llevar directamente las políticas federales a la esfera jurídica de estados y municipios (*supra*, §§ 1 y 2).

Sin embargo, como los tres niveles de gobierno (Federación, estados y municipios) están dotados de personalidad jurídica pueden celebrar convenios entre ellos o con terceros. La Federación tiene celebrados con los 31 gobiernos estatales sendos "Convenios Únicos de Desarrollo" (CUD), como instrumento único de coordinación de acciones entre la Federación y cada estado.

En el marco del Convenio Único de Desarrollo, la Federación logra que los estados acepten voluntariamente obligarse a hacer suyos los principios, objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, en su esfera de competencia, dándole de esta manera una verdadera dimensión nacional al Plan, sin afectar la autonomía estadual. Esta es la vertiente de coordinación del Plan.

4.5.3. *Vertientes de inducción y de concertación.* Sólo queda por integrar al sistema de planeación nacional a la sociedad civil, en la que se distingue a los sectores social (grupos, sindicatos, ejidos y comunidades) y privado (personas físicas y morales). Para ellos operan las vertientes de la inducción y de la concertación.

La primera de ellas implica la adopción de una medida unilateral, por parte del Ejecutivo, mediante la cual establece un conjunto de estímulos (normalmente de carácter fiscal, pero también de servicios, de asesoría técnica o crediticios), para aquellos que decidan realizar, también unilateralmente, acciones consideradas como prioritarias en el Plan. Así que el particular realiza la acción y recibe o demanda automáticamente el estímulo ofrecido.

La concertación se refiere a la posibilidad de los particulares de solicitar al Ejecutivo la firma de un contrato, mediante el cual ellos se comprometen a realizar alguna

acción prioritaria prevista en el Plan, y el Estado, por su parte, asume un conjunto importante de contraprestaciones que favorecerán el cumplimiento de la acción por emprender, a cargo de los particulares.

De esta manera el Plan adquiere un carácter verdaderamente nacional, compromete la acción de los distintos niveles de gobierno y agentes económicos, sin afectar formalmente los principios jurídicos básicos del orden constitucional: autonomía de los distintos niveles de gobierno y libertad y seguridad social de grupos sociales e individuos.

#### 4.6. LA EMPRESA PUBLICA

Ya hemos hecho referencia al origen y evolución de la empresa pública ("La rectoría económica del Estado"). Nos ocuparemos ahora de su regulación constitucional.

*4.6.1. La misión constitucional.* En el propio artículo 25 de la Constitución se precisa la misión que, en relación al desarrollo nacional, juega la empresa pública. A este respecto, el párrafo tercero establece:

**Al desarrollo nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.**

Los tres sectores de la sociedad deberán conjuntar esfuerzos para lograr el crecimiento de la economía, el fomento del empleo, la promoción de mejores sistemas de distribución de la riqueza; así como la protección de libertades y derechos constitucionales.

La intervención del Estado en forma directa, es decir su actividad de producción, prestación de servicios y explotación y distribución de recursos naturales, se da fundamentalmente a través de la empresa pública. Su misión y alcances los determinan los párrafos cuarto y quinto del multicitado artículo 25 constitucional:

**El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.**

**Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.**

Por su parte, el artículo 28 constitucional establece, a su vez, las bases complementarias de esta intervención estatal en la economía, a través de la empresa pública. Reproducimos a continuación en su tenor de 1992, los párrafos cuarto y quinto del referido precepto:



No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes participe por sí o con los sectores social y privado.

*4.6.2. Áreas estratégicas y áreas prioritarias.* Estas disposiciones tienen como propósito delimitar el objeto y alcance de la acción económica que el Estado realiza por conducto de sus empresas.

Estos elementos están delimitados por dos conceptos fundamentales: las áreas estratégicas y las prioritarias del desarrollo nacional (*cfr, supra*, §3.2 y nota 2).

Estos no son, desde luego conceptos de naturaleza económica, sino normativos, con todo lo arbitrario que los mismos puedan resultar. Las áreas estratégicas no son otras sino las que determinó expresamente el Constituyente Permanente en el párrafo cuarto y en el quinto del artículo 28 de la Constitución.

En este mismo dispositivo se prevé que el legislador ordinario pueda determinar soberanamente la inclusión de otras actividades económicas con el carácter de área estratégica; por lo que se deduce que estamos frente a un concepto casuístico que, en cada caso, se determina, de manera específica, expresa y limitativa.

Las áreas estratégicas son objeto de la acción exclusiva del Estado, por lo que constituyen verdaderos estancos. Los particulares están excluidos de realizar este tipo de actividades o incluso de participar con el Estado en su desarrollo.

Para el desarrollo de estas actividades —o cometidos esenciales— el Estado cuenta con organismos descentralizados, que son personas morales de derecho público creadas especialmente por el Estado para cumplir con estos preceptos. Por lo tanto se puede tomar como una regla que todas las actividades estratégicas están a cargo de organismos descentralizados, entidades de la Administración pública paraestatal. Aunque la regla inversa no opera, ya que existen organismos descentralizados que tienen a su cargo actividades que no son estratégicas sino, como veremos en seguida, prioritarias.

Existen otro tipo de actividades económicas cuya importancia justifica la presencia del Estado y que, sin embargo, no han sido reconocidas por la Constitución o por la ley como estratégicas. Estas son, en consecuencia, actividades prioritarias.

Sin embargo, la delimitación de este tipo de actividades no es tan precisa como en el caso de las estratégicas; en realidad se puede inferir que son prioritarias todas aquellas actividades económicas en las que participa el Estado y que no tienen el carácter de estratégicas.

Este tipo de actividades las puede desarrollar la Federación, tal como ya lo anunciamos, a través de organismos descentralizados; o bien, por conducto de empresas de participación estatal o de fideicomisos públicos, que son las otras formas jurídicas que puede adoptar la empresa pública mexicana (*cf.* más ampliamente, *supra*, §3).

La Constitución prevé que, en estas áreas prioritarias, el Estado participe por sí o con los sectores social o privado. Ello significa que el Estado puede invitar a estos sectores a participar en las mismas empresas en las que él es socio mayoritario; o bien, que puede autorizar a los particulares a concurrir con el Estado, a través de sus propias empresas privadas a desarrollar la misma actividad.

4.6.3. *La política de desincorporación masiva.* En diciembre de 1982, la Administración Pública Federal contaba con alrededor de 1,155 empresas públicas, que actuaban prácticamente en todos los géneros de actividad económica. A partir de entonces se inició una política de desincorporación de entidades a la luz de los criterios de actividades estratégicas y prioritarias. Esta política de desincorporación se ha acentuado con la gestión de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), cuya administración pro-

yecta reducir el sector a alrededor de 270 empresas públicas, en una interpretación más que restringida de los conceptos de áreas estratégicas y prioritarias (*cf.* para su más reciente manejo normativo de 1990, *supra*, §3.3.4.).

Bajo la administración de Salinas se han desincorporado empresas públicas como la compañía nacional de comunicaciones telefónicas (Teléfonos de México); empresas de transportación aérea (Compañía Mexicana de Aviación); empresas fabricantes y armadoras de vehículos (Renault, Vehículos Automotores de México, Diesel Nacional...); se reprivatizó la banca y se desincorporan las empresas de la industria cinematográfica que dieron prestigio al cine mexicano y presencia en prácticamente toda América Latina (Compañía Operadora de Teatros, Películas Mexicanas...).

#### 4.7. EL EPÍLOGO

Como puede observarse, el sector público de la economía nacional, en México, es de una gran amplitud, tanto cualitativa, como cuantitativa. Se parte de la responsabilidad estatal de rectoría del desarrollo nacional, y se complementa con la operación de un sistema nacional de planeación que abarca al conjunto de la actividad económica de todo el territorio nacional, así como a todos los sectores de la economía, y se refuerza con la acción directa que realiza el Estado en la economía, a través de un conjunto importante de empresas públicas que operan no solamente en el nivel federal sino también en los niveles estatal y municipal.

Todo ello sin caer en un régimen totalitario o de economía centralmente planificada. En un entorno de libre mercado, en el que eran tanto las libertades económicas, como una serie importante de derechos sociales. Esto es a lo que se le denomina régimen de economía mixta. Una economía que es resultado de la actividad tanto de la sociedad civil como de la política.

El propósito expreso de este régimen económico está constituido por la responsabilidad social del Estado mexicano, entendida ésta como su compromiso por mejorar permanentemente las condiciones materiales de vida de los mexicanos que se encuentran más alejados de los beneficios del desarrollo nacional: campesinos, obreros desempleados, que son una masa todavía mayoritaria de la población.

Sin embargo, el ritmo del mercado mundial, las grandes transformaciones en la correlación de fuerzas internacionales, la mayor interdependencia de las distintas economías nacionales y la revolución tecnológica de las comunicaciones, sin hablar del costo social y nacional de la crisis de México —derivada de la deuda externa—, han llevado al gobierno del país a abrazar una política de corte neoliberal, marcada por la acelerada retracción del Estado de la actividad económica.

Las empresas públicas se desincorporan aceleradamen-

te, el Estado retrae su actividad económica, incluso de sectores clásicos, como lo son los correos y la construcción y operación de carreteras, puentes y caminos, recolección de basura y, en ocasiones, hasta seguridad. La concepción de actividad petrolera se restringe cada vez más para permitir no solamente la participación del sector privado, sino incluso del capital extranjero.

El Gobierno pregonaba la tesis de abandonar el esquema de un Estado patrimonialista por el de un Estado regulador, lo que implica regresar al esquema de una nación abstencionista, de un Estado gendarme. En aras de la modernización del mismo, éste abandona su responsabilidad en amplios sectores de la economía, claves para el bienestar de las mayorías y determinantes para el respaldo de la soberanía económica de la nación.

El epílogo de una tradición proteccionista es la apertura total de mercados y la invasión de tecnologías, ideologías e idiosincrasias extranjeras y extranjerizantes. El mercado se regula, cada vez más, por el libre juego de la oferta y la demanda, no sólo nacionales sino internacionales.

Se transita a un esquema en el que la mano invisible, que regulaba los términos de intercambio mercantil y que aseguraba llegar al punto de equilibrio en el justo precio, se sustituye por la mano del Tío Sam, quien sólo vela por sus intereses hegemónicos.

#### 4.8. CONCLUSIONES DEL §4

1. El perfil del Estado mexicano es el de un Poder Público organizado bajo un régimen jurídico, que deriva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que lo responsabiliza de regir el desarrollo nacional, bajo la perspectiva del interés social, del mayor aprovechamiento de la riqueza colectiva y del mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

2. El concepto constitucional de desarrollo nacional incluye elementos tanto de carácter económico como de carácter político, ya que trata de organizar los objetivos del crecimiento económico y de la multiplicación del empleo, con los propósitos de respeto a las garantías sociales e individuales y a los derechos políticos y sociales de la población.

3. Para el ejercicio de esta misión, la Constitución entrega al Estado instrumentos como el Sistema Nacional de Planeación, que le permite imponer, concertar e inducir las acciones del conjunto de la sociedad, en favor del interés nacional y de los objetivos del desarrollo económico y social.

4. Otro instrumento público de importancia en la gestión económica del Estado está representado por la empresa pública, que le permite explotar recursos naturales, producir satisfactores sociales y prestar servicios básicos a la población.

La dimensión e importancia económica de la empresa

pública en México ha llegado a convertir al Estado en el principal agente de la economía.

5. Actualmente el Estado mexicano atraviesa una etapa de profunda transformación y de revisión de su misión económica y de su relación con la sociedad civil.

Este proceso es resultado de un conjunto de factores externos, entre los cuales destaca la dimensión de la deuda externa que, junto con otros aspectos internos y externos, ponen en severa crisis al Estado providencial mexicano. Esta transición da testimonio igualmente del impacto de fenómenos como la imposición de las políticas monetaristas impuestas por el Fondo Monetario Internacional, así como por las exigencias de ajuste en las políticas fiscal y social del Estado mexicano, exigidas por organismos internacionales y otros centros extranjeros de gran poder económico.

6. En suma, el Estado mexicano busca modernizarse, reorientando su política económica y social hacia una dimensión neoliberal, en detrimento del perfil providencial que observó prácticamente a lo largo del siglo XX.

#### 4.9. BIBLIOGRAFÍA MEXICANA DEL § 4

##### 4.9.1. Legislación y jurisprudencia

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 93a. ed., ciudad de México: Porrúa S.A., 1992, periódicamente reeditada de conformidad a las decisiones del Poder Revisor de la Constitución, ca. 140 pp.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, ciudad de México: Departamento del Distrito Federal y UNAM/I.I.J., 2a. ed., 1990, XXXII + 608 pp.

"Decretos de desincorporación de entidades paraestatales 1982-1988" en ciudad de México: *Revista de administración pública*, No. 73, enero-abril 1989, pp. 105-114.

*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, ciudad de México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, trimestral.

GUERRERO-LARA, Ezequiel y GUADARRAMA-LÓPEZ, Enrique (compiladores). *Interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1984)*, 2a. ed., 1985-1986, 4 vols., 324-pp., ciudad de México: UNAM - I.I.J.

*Informe de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación*, por el ministro-presidente de turno, ciudad de México: Semanario Judicial de la Federación, anual.

*Ley Orgánica de la administración pública federal*, 27a. ed., ciudad de México: Porrúa, S.A., 1992, periódicamente reeditada, ca. 950 pp.

##### 4.9.2. Doctrina

AGUILAR-MÉNDEZ, Sergio, *Análisis de la política de desincorporación de entidades paraestatales en México, 1982-1990: Aspectos económicos y sociales*, tesis de licenciatura: UNAM/Fac. Economía, 1991, 197 ff.

ÁLVAREZ DEL CASTILLO, Enrique *etal.*. *La Constitución Mexicana-Rectoría del Estado y economía mixta*, ciudad de México: UNAM/I.I.J. y Porrúa S.A., "Prólogo" de Jorge CARPIZO-Mc GREGOR, 1985, XII + 469 pp.

ANDRADE-SÁNCHEZ, J. Eduardo, *Criterios para la comprensión del Estado capitalista contemporáneo*, tesis de doctorado: UNAM/Fac. Cs. Políticas y Sociales, 1987, 192 ff.

CARRILLO-CASTRO, Alejandro y GARCÍA-RAMÍREZ, Sergio, *Las empresas públicas en México*, Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, "Prólogo" de Francisco LABASTIDA OCHOA, 1983, XVI + 239 pp.

- CARRILLO-FLORES, Antonio, *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, "Prólogo" de Jorae MADRAZO-CUELLAR, 1987, ciudad de México: UNAM/ijj, 290 pp.
- CASÁF f, María Amparo y PEREZ, Wilson, *El Estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?*, ciudad de México: Siglo XXI, 1988, 240 pp.
- CORDOBA-MONTOYA, José "Diez lecciones de la reforma económica mexicana", ciudad de México: Nexos No. 158, febrero de 1991, pp. 31-51.
- CORREA-SIQUEIROS, Alfredo, *Límites a la actividad estatal en materia económica a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, tesis de licenciatura: Escuela Libre de Derecho, 1980, 343, ff.
- CORREAS, Óscar, *Introducción a la crítica del Derecho moderno*, Puebla: Univ. Autónoma de Puebla, 2a. ed., 1986, 264 pp., esp. su parte cuarta "La circulación del capital. El derecho económico", pp. 199-258.
- CORTINAS-PELÁEZ, León "Teoría general de los cometidos del Poder Público", ciudad de México: *Revista de la Facultad de Derecho de México*, enero-junio de 1987, t. XXXVII, Núms. 151-152-153, pp. 55-94; y, del mismo, "Hacia los cometidos del Poder Público", ciudad de México: *Vivienda*, vol. 12, No. 2., 1987, pp. 316-340, in4o. "Finanzas públicas y administración contemporánea". Naucalpan de Juárez: *Revista de ciencias jurídicas*, UNAM/ E.N.E.P. "Acatlán", año I, No. 1, abril de 1988, pp. 21-111, in. 4o. Evaluación de la administración pública federal mexicana (Su evolución a partir del México independiente hasta 1976)", ciudad de México: *Revista de investigaciones jurídicas*. Escuela Libre de Derecho, 1989, año 13, núm. 13, pp. 97-156.
- DIVES-LEÓN, Julián, *Justificación y alcances de la participación Estado en la economía*, tesis de licenciatura: UNAM/Fac. Derecho, 1983, 316 ff.
- ESCOBAR-SÁNCHEZ, María Elena y RAMÍREZ-CRUZ, Amparo, *La coordinación en la planeación*, tesis de licenciatura: UNAM/ Fac. Cs. Políticas y Sociales, tesis de Administración pública, 1983, 2 vols., 412 ff. *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, ciudad de México: UNAM/ I.I.J. "Prólogo", de José Luis SOBERANES-FERNÁNDEZ, "A manera de Introducción" por Jorge CARPIZO-Mc GREGOR, 1992, XVI + 520 pp. in4oFACHA-GARCÍA, Eduardo, *Los conceptos de sector social, privado y público en las reformas constitucionales de 1982*, tesis de licenciatura: Univ. Iberoamericana/Derecho, 1985, 251 ff.
- FERNÁNDEZ-IBARRA, Marcela Blanca, *Del fideicomiso público como institución administrativa paraestatal* (Algunos aspectos, en el marco de los derechos administrativo y financiero, en cuanto derecho constitucional concretizado), tesis de licenciatura con mención honorífica: UNAM/E.N.E.P. "Acatlán"-División de ciencias jurídicas, 24 abril de 1986, 507 ff.
- GARCÍA, Filiberto, *Aspectos jurídicos de la intervención del poder público, a través del fomento, en la economía* (El caso de los estímulos), tesis de licenciatura con mención honorífica: UNAM/ E.N.E.P. "Acatlán"-División de ciencias jurídicas, 16 de mayo de 1988, 483 ff.; ahora en prensa en Madrid: I.N.A.P. e I.E.A.L., "Prólogo" de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, 1993.
- GARRIDO-NOGUERA, Celso, "El nuevo patrón 'privatista, transnacionalizante y exportador' para la acumulación de capital en México", ciudad de México (Azcapotzalco): *Revista "A"* Universidad Autónoma Metropolitana, vol. IX, núm. 28, octubre-diciembre de 1989, pp. 33-54, in 4o.
- GRANADOS-GARCÍA, Patricia, *Aspectos jurídicos del Plan nacional de desarrollo 1989-1994*, tesis de licenciatura: UNAM/ Fac. Derecho, 1990, 190, ff.
- GUERRERO-OROZCO, Omar, *El Estado y la administración pública en México* (Una investigación sobre la actividad del Estado mexicano en retrospectiva y prospectiva), ciudad de México: I.N.A.P., 1988, 814 pp. HANKE, Steve, *Privatización y desarrollo*, ciudad de México: Trillas/Centro internacional para el desarrollo económico, 1989, 239 pp.
- HINOJOSA-LUELMO, Juan Carlos, *Estudio sobre los aspectos jurídicos administrativos del Sistema nacional de planeación democrática en México*, tesis licenciatura: UNAM/Fac. Derecho, 1990, 322 ff.
- JEANNOT, Fernando; CONDE-HERNÁNDEZ, Raúl, y SANCEN-CONTRERAS, Fernando, *Estudios sobre economía y Estado: identidad, regulación, integración y regímenes productivos*, "Introducción" de Jorge RUIZ-DUENAS, vol. I de RUIZ-DUENAS, Jorge (coordinador), *Estudios comparados sobre Estado y economía*, ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana (U.A.M). UNAM/Fondo de Cultura Económica, 8 vols., 1984-1988, 251pp.
- KLIKSBERG, Bernardo, "Problemas estratégicos en la reforma del Estado en la década de los noventas", *Redimensionamiento y modernización de la administración pública*, memoria del II Seminario Internacional sobre el tema, Tlatelolco, D.F.: I.N.A.P., 1991 323 ff. in4o. esp. 11-32.
- KRIEGER VÁZQUEZ-GÓMEZ, Emilio, "Nota sobre capitalismo de Estado, descentralización administrativa y juridicidad", Caracas: *Archivo de derecho público y ciencias de la administración*, Univ. Central de Venezuela/Facultad de Derecho/Instituto de Derecho Público, vol. 2, 1970-1971, pp. 281-87. "Privatizaciones: las vergonzosas y las vergonzantes", ciudad de México: *El Financiero*, serie de artículos del distinguido ex-magistrado y maestro de la Facultad de Derecho/UNAM, 29 en. 1992, p. 34; 30 en. 1992 p. 26 y sucesivamente, hebdomadariamente, todos los jueves.
- LAYNEZ-POTISEK, Javier, *Le désengagement de l'Etat du secteur public au Mexique*, thèse doctorat en droit (d'Etat): Univ. de Paris-Sud (Paris XI)/Fac. droit Jean Monnet à Sceaux, juin 1990, 414 ff.
- LU ARCA-DÍAZ, Ana Luisa, *El sector paraestatal en México y su privatización*, tesis lfe. Adm. pea., UNAM/Fac. Cs. Políticas y Sociales, 1989, 358 ff.
- MADRID-HURTADO, Miguel de la, *Elementos de derecho constitucional*, ciudad de México: I.C.A.P. del Partido Revolucionario Institucional y Porrúa Hnos., S.A., 680 pp., esp. "Constitución y régimen económico", pp. 568-627.
- MATUTE-GONZÁLEZ, Carlos Fernando, *El Estado social intervencionista y el federalismo en México*, tesis licenciatura: Univ. Iberoamericana/Derecho, 1988, 382 ff.
- MERINO-MANÓN, José, *Tamaño y composición de la administración pública mexicana*, ciudad de México: I.N.A.P. y Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), 1988, 105 pp. in 4o.
- ORTIZ-PINCHETTI, José Agustín, *La rectoría estatal del desarrollo y la empresa*, tesis de maestría: Univ. Iberoamericana/Derecho, 4 vols. 1985, 821 ff.
- OSORNIO-CORRES, Francisco Javier, *Portee juridique de la plani-fication du développement économique et social — Le cas de la France et du Mexique—*, thèse doctorat 3é. eyele con mención "tres bien"/ Paris 2/droit, 1984, 2 vols., 586 ff.
- "La administración pública centralizada", en el volumen colectivo *La Constitución mexicana 70 años después*, ciudad de México: UNAM, 6 vols., en el t. VI, 1988, pp. 417-440.
- "Significación constitucional de la rectoría estatal del desarrollo", SMITH, James Franck (coordinador), *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, ciudad de México: UNAM-I.I.J. y Facultad de Derecho de la

- (Div. C.S.H.-Derecho), No. 20, enero-abril de 1992, pp. 3-16 in 4o.
- RAMÍREZ-CRUZ, Jorge, *El gobierno de México y el sector social de la economía después de 1982*, tesis doctoral en Administración Pública: UNAM/Fac. Cs. Políticas y Sociales, 1989, 298 ff.
- ROCHA-TORRES, Silvia Eugenia, *Bases constitucionales de la concertación*, tesis licenciatura: Univ. Iberoamericana/Derecho, 1990, 285 ff.
- ROGOZINSKI, Jacques, "La experiencia mexicana en el proceso de privatización", en la precitada Memoria del II Seminario internacional sobre *Redimensionamiento y modernización de la administración pública*, Tlatelolco, D.F.: I.N.A.P., 1991, 323ff. in 4o., esp. 207-217.
- RUIZ-DUEÑAS, Jorge, *Empresa pública* (Elementos para el examen comparado), ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana de Cultura Económica, 1988, 546 pp.
- , *Fundamentos económicos del Estado. Bibliografía analítica y guías de lectura*, ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana (U.A.M.), 1989, 921 pp.
- SANCHEZ-CONEJO, Enrique, *La tute/a jurídica de los recursos natura/es como estrategia de supervivencia*, tesis licenciatura: UNAM/Fac. Derecho, 1984, 549 ff.
- SÁNCHEZ-MONTEMAYOR, Jaime, "El proceso de privatización de la banca mexicana", en el No. monográfico dirigido por CHANES-NIETO, José, de la *Revista de administración pública* sobre "La modernización bancaria y financiera", ciudad de México: I.N.A.P., No. 81, diciembre de 1991, 197 pp., in totum, esp. 125-137.
- SAVAS, Emmanuel S., *La clave para un gobierno mejor: privatización*, ciudad de México: Gernika, 1989, 431 pp.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), *La venta de empresas del sector público: fundamentos, procedimientos y resultados 1983-88*, 1988, 2 vols.
- SOSA-LÓPEZ, José de Jesús, "Desarrollo y consolidación de la empresa pública en México: El caso de la industria petrolera (1938-1970)", en el No. monográfico dirigido por CHANES-NIETO, José, de la *Revista de la administración pública* sobre "Modernización de la empresa pública", ciudad de México: I.N.A.P., No. 77, agosto de 1990, 185 pp., in totum, esp. 145-170.
- VARGÁS-MENCHACA, José Manuel, *Privatización de las empresas públicas en México (1982-1991)*, tesis doctoral: UNAM/Fac. Derecho, 1991, III + 232 pp.
- VILLA-AGUILERA, Manuel, *La crisis del intervencionismo estatal en América Latina: Argentina, Brasil, Perú, México, 1960-1975*, tesis doctoral: Univ. de Londres/Sociología, 1976, 678 pp. (hay un segundo tomo que no hemos podido consultar).
- , ¿A quién le interesa la democracia en México?: crisis del intervencionismo estatal y alternativas, ciudad de México: UNAM, (Coordinación de Humanidades)/Miguel Ángel Porrúa, 1988, 190 pp.
- VI LLAR REAL, Rene, *La contrarrevolución monetarista* (Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo), ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1986, 547 pp.
- , *Mitos y realidades de la empresa pública* Racionalización o privatización, ciudad de México: Diana, 1988, 221 pp.
- ZAID, Gabriel, *La economía presidencial*, ciudad de México: Vuelta, 1987, 247 pp.
- ZAMBRANO-ELIZONDO, Javier, *Algunas consideraciones en torno al artículo 25 constitucional*, tesis de licenciatura: Escuela Libre de Derecho, 1989, IV + 186 ff.

## §5. RÉGIMEN DE PERSONAL

[Redacción-base: Profr. Dr. Carlos REYNOSO-CASTILLO (U.A.M.)]

5.1. *Introducción*. 5.1.1. La división de los actos-regla supremos. 5.1.2. La cuestión: compatibilidad de las funciones y cometidos del Estado. 5.1.3. Las tendencias legislativas y nuestro plan. 5.1.4. La división de las dos leyes reglamentarias. 5.1.5. Cuatro grupos de normas y casos: inexistencia de una gestión centralizada. 5.1.6. Nuestros cuatro apuntamientos. 5.2. *Los sistemas de reclutamiento: de la relación laboral, el contrato y la cláusula de exclusión*. 5.2.1. En la administración paraestatal. 5.2.2. En la administración centralizada. 5.2.2. Continuación: trabajadores de confianza y de base. 5.2.2. Continuación: otros tipos de clasificación y reclutamiento. La preferencia sindical. 5.3. *Sistema de carrera*. 5.3.1. En la administración paraestatal. 5.3.2. En la administración centralizada. 5.3.3. Balance: una doble carencia: inestabilidad y subjetividad. 5.4. *Retribución*. 5.4.1. En la administración paraestatal. 5.4.2. En la administración centralizada. 5.5. *La negociación colectiva*. 5.5.1. En la administración paraestatal. 5.5.2. En la administración centralizada. 5.5.3. De la jurisdicción "burocrática". 5.5.4. La huelga. 5.6. *Conclusiones*. 5.6.1. Apariencia y realidad. 5.6.2. La unidad y la diferenciación. 5.6.3. La tendencia parceladora: alejamiento entre regla y práctica. 5.6.4. Retribuciones de fijación ajena a las partes. 5.6.5. La negociación colectiva: su desvirtuación. 5.6.6. Lejanía de un orden jurídico coherente. 5.6.7. La perspectiva latinoamericana. 5.7. *Bibliografía*. 5.7.1. Legislación y jurisprudencia. 5.7.2. Doctrina.

I

### 5.1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo de la sociedad ha acarreado una evolución en los diferentes elementos que la integran; el trabajo, como uno de los elementos más importantes de aquéllas, ha seguido la misma suerte y, con él, las normas con las cuales se ha buscado regular las relaciones de producción. Así, el trabajo ha sido objeto de una normatividad que, des-• prendiéndose del derecho común, ha intentado consolidarse como una rama jurídica autónoma. México no ha sido la excepción y ha reconocido la importancia del tema en su sistema jurídico. La Constitución federal de 1917, reguló diferentes aspectos relativos al trabajo, por ejemplo la facultad del Congreso para adoptar leyes en la materia, sobre la libertad de trabajo, el derecho a la remuneración y sobre la responsabilidad en materia laboral.

5.1.1. *La división de los actos-regla supremos*. Pero, de todas las disposiciones constitucionales, la más importan-

te es el artículo 123, el cual se presenta como un catálogo amplio de actos-regla supremos encaminados a establecer los principios en base a los cuales deberán funcionar las relaciones laborales.

A pesar de que originariamente fuera adoptado para la totalidad de los trabajadores, hoy en día el artículo 123 se encuentra dividido en dos apartados: uno, aplicable a los trabajadores del sector privado y de la administración pública paraestatal (e instituciones casuísticamente asimiladas) (apartado A), y otro, destinado a regular las relaciones laborales de la administración pública centralizada (e instituciones casuísticamente asimiladas) (apartado B). En adelante, con estas salvedades, se hablará de la administración paraestatal ("A") y de la administración centralizada ("B").

5.1.2. *La cuestión: compatibilidad con las funciones y cometidos del Estado.* Al estudiar esta diferenciación de los regímenes laborales se puede constatar que la doctrina debate diversos aspectos de la misma (razón histórica, justificación, constitucionalidad, etcétera), pero siempre girando en torno a la cuestión de saber en qué medida los derechos consagrados para la generalidad de los trabajadores pueden ser extendidos a los trabajadores de la administración centralizada, de tal forma que sean compatibles con las funciones y cometidos del Estado.<sup>1</sup>

5.1.3. *Las tendencias legislativas y nuestro plan.* La orientación mundial en la materia parecería dirigirse en una doble dirección: por un lado, hacia la limitación del campo de aplicación del régimen del sector centralizado; es el caso en México de algunas empresas paraestatales que, al ser privatizadas, han pasado a regirse por el apartado "A" y, por otro lado, hacia el establecimiento de un régimen especial, considerado por algunos autores como autónomo, cuya característica esencial consistiría en haber adoptado ciertas variantes respecto del régimen general ("A"). Esta concepción, no siempre aceptada, permite explicar el caso mexicano, distinguiendo por un lado las reglas aplicables a la totalidad de las partes en una relación laboral y, por otro, aquellas relaciones en donde una de las partes es el Estado en cuanto administración centralizada. Tal es también la estructura de exposición adoptada en este trabajo, tratando de presentar de manera alternada las características de cada uno de los regímenes.

5.1.4. *La división de las dos leyes reglamentarias.* Esta diferenciación constitucional resulta necesaria para realizar

1. La Ley de responsabilidades de 1982, e implícitamente el nuevo artículo 110 de la Constitución del mismo año, unifican terminológicamente a ambas ramas de trabajadores utilizando el género amplísimo de *servidor público*, tanto centralizado como paraestatal. La costumbre empero, inclusive entre juristas, es vacilante y contradictoria

un estudio del régimen de personal, ya que se ha traducido también en una división a nivel de leyes reglamentarias. Así tenemos que, en el caso de los trabajadores sujetos al apartado "A", la ley reglamentaria es la Ley Federal del Trabajo (LFT), la cual contiene una normatividad general y capítulos especiales relativos al trabajo de mujeres y menores de edad, donde también se incluyen una serie de disposiciones concretas sobre determinados "trabajos especiales" (de confianza, de los buques, ferrocarrileros, a domicilio, del campo, de autotransportes, domésticos, universitarios, etcétera). Por su parte, las disposiciones del apartado "B" se encuentran reglamentadas por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (LFT-SE). Ambos ordenamientos (LFT y LFTSE) son objeto de atención en estos comentarios.

5.1.5. *Cuatro grupos de normas y casos: inexistencia de una gestión centralizada.* En el caso de México puede observarse que el régimen laboral existente entre las instituciones administrativas y sus servidores adolece de falta de sistematicidad y homogeneidad; por ello resulta necesario precisar que existen diferentes grupos de normas que son:

A. Aquel dirigido a *los servidores de los tres Poderes* de la Unión (aunque el régimen de los trabajadores del Legislativo carece de una jurisdicción comparable a la de los otros dos poderes): los trabajadores del Departamento del Distrito Federal, una serie de organismos señalados expresamente por la ley reglamentaria (cuya constitucionalidad es discutida, tales como Instituto de Seguridad y Servicios Sociales al Servicio de los Trabajadores del Este y la Lotería Nacional, entre otros), así como organismos descentralizados similares que ofrezcan "servicios públicos", en el amplio sentido clásico. En estos casos, la normatividad aplicable a sus relaciones laborales es el apartado "B" y su ley reglamentaria (LFTSE).

B. *Los trabajadores al servicio de los estados y municipios.* En este caso, sus relaciones laborales se encuentran regidas por las normas que cada entidad federativa adopta. En los casos en que esta legislación se ha adoptado, podrá advertirse que se sigue muy de cerca la normatividad del caso anterior, es decir del apartado B.

C. El caso de dependencias que cuentan con *estatutos propios* como las fuerzas armadas, ciertos cuerpos de seguridad y los miembros del servicio exterior.

D. Finalmente, se tienen una serie de *instituciones* (organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos),<sup>2</sup> cuyo análisis tendría que ser *casuístico* en razón del carácter híbrido que muchas veces presentan. Se trata de casos que han sido objeto de debates y donde cualquier generalización podría ser *errónea*. Cfr. *supra*, §3, para el análisis de estas diversas entidades paraestatales.

La cantidad de servidores de la Administración pública mexicana, es de 3.5 millones aproximadamente, cantidad que exigiría, según algunos autores, una gestión de personal centralizada con la cual no se cuenta hoy en día.

5.1.6. *Nuestros cuatro apartamientos.* La amplitud de la temática laboral impide referirse a todo su contenido; por ahora, estas notas buscan sólo apuntar algunas características respecto de cuatro aspectos específicos: I) los sistemas de reclutamiento; II) el sistema de carrera; III) la retribución, y IV) la negociación colectiva.

5.2. *Los sistemas de reclutamiento: de la relación laboral, el contrato y la cláusula de exclusión.*

5.2.1. *En la administración paraestatal.* En el caso de los trabajadores de la administración paraestatal, o asimiladas, la legislación mexicana, a partir de 1970, reconoció que existen dos posibles mecanismos de nacimiento de una relación laboral: uno, la relación de trabajo, que es la situación objetiva de prestación de un servicio; y otro, la conclusión de un contrato individual de trabajo. Se trata de dos supuestos, no excluyentes mutuamente, que tendrían los mismos efectos, a saber la aplicación de la LFT.

La relación de trabajo, al considerarse una situación de hecho, ofrece problemas sobre todo de carácter probatorio en un litigio en el cual una de las partes, generalmente el empleador, niegue su existencia. Por lo que se refiere al contrato individual, la LFT ha establecido, como principio general, el que todo contrato deberá celebrarse por tiempo indeterminado, regla aplicable también en los casos en que no se haya señalado expresamente el tipo de duración. Como excepciones a esta regla, las relaciones de trabajo podrán fijarse por obra o por tiempo determinado, cuando la naturaleza del trabajo lo exija. Si el contrato tiene término, la relación de trabajo podrá prorrogarse, cuando la materia de trabajo aún subsista.

Una mención especial merece la posibilidad de que el reclutamiento se lleve a cabo por medio de mecanismos establecidos en un contrato colectivo o contrato ley. Uno de estos mecanismos es la aplicación de la denominada "cláusula de exclusión" (en su modalidad de admisión). En virtud de esta cláusula, ampliamente difundida, el empleador se obliga a admitir en la empresa exclusivamente a trabajadores miembros del sindicato titular del contrato colectivo. Así, el sindicato participa de manera directa en el reclutamiento de personal, poniendo a disposición del empleador los trabajadores que la empresa requiere.

5.2.2. *En la administración centralizada.* Por su parte, en la administración centralizada, se ha excluido la posibilidad de que una "relación de trabajo" como la regulada por la LFT —y entendida como situación objetiva—, acarree derechos y obligaciones. De igual manera, el

" contrato", como acto jurídico creador de efectos laborales, ha enfrentado dificultades, para ser reconocido como mecanismo regulador del nacimiento de las relaciones entre la administración centralizada y sus trabajadores, entre otras razones porque la voluntad del servidor público no actúa, de manera directa, en la fijación de las condiciones que regirán. Se trata de conceptos funcionales en la administración paraestatal, pero desechados para la administración centralizada.

El mecanismo de reclutamiento que se ha adoptado para la administración centralizada es el denominado "nombramiento". Se trata de un documento que se expide por los servidores autorizados (generalmente se trata del oficial mayor), teniendo como base los presupuestos del sector en que se vaya a laborar. El carácter laboral, de la relación administración centralizada-servidor público, parece no estar hoy en día en discusión.

Este sistema de reclutamiento, que originalmente no tenía reglas claras, ha ido evolucionando hasta considerar la opinión del sindicato, el cual podrá cubrir el cincuenta por ciento de las plazas.

El nombramiento puede ser definitivo, temporal o por obra determinada, y debe contener, aparte de los datos que permitan identificar al servidor público, el tipo de labor que se realizará, el lugar de trabajo (adscripción), tipo de jornada, la percepción económica que se recibirá, así como las demás prestaciones. Al nombramiento habrá de adjuntarse la constancia de la toma de posesión.

5.2.2. *Continuación: trabajadores de confianza y de base.* La LFTSE distingue dos grandes categorías de trabajadores: de confianza y de base. Los primeros son aquellos que aparecen en la enumeración que al efecto señala la misma ley.

Se trata de una amplia lista que incluye diversos puestos del Poder Ejecutivo en los cuales es necesario un nombramiento del presidente de la República, así como aquellos en que se lleve a cabo una labor de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, manejo de fondos o valores, control de adquisiciones, asesoría, consultoría, etcétera. En el caso del Poder Legislativo, los trabajadores de confianza son, entre otros, el oficial mayor, tesorero y subtesorero de las cámaras de Diputados y Senadores, así como otros funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda. Este grupo de funcionarios presenta una gran movilidad laboral.

Por su parte, los trabajadores de base son aquellos que no están contemplados en la lista antes señalada y, por tal razón, tendrán el carácter de inamovibles, siempre y cuando hayan transcurrido seis meses de servicio y no tengan "nota desfavorable" en su expediente. De esta manera, este tipo de trabajadores tendría formalmente una mayor protección de su estabilidad laboral, con el solo transcurso del tiempo; sin embargo, se han detectado problemas de trabajadores que no han conseguido "su

base" en razón de que su remuneración se hace con cargo a conceptos generales y su puesto no está inscrito en el presupuesto de la dependencia.

La distinción entre trabajadores de confianza y de base es importante, ya que, una vez realizado el nombramiento, los derechos consignados en la LFTSE sólo se aplicarán a los denominados trabajadores de base. Por su parte, a los trabajadores de confianza, si bien carecen de un estatuto propio que regule su situación de manera específica, les son aplicables, por disposición constitucional, aquellas normas sobre salario y seguridad social que tiene el resto de los trabajadores de base.<sup>3</sup>

5.2.2. *Continuación: otros tipos de clasificación y reclutamiento. La preferencia sindical.* La LFTSE hace otra clasificación de los trabajadores, atendiendo a la duración de la relación laboral, lo que permite distinguir entre un trabajador definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada.

En materia de reclutamiento, en la administración centralizada, existen dos casos que ameritan un comentario aparte:

Uno, es el caso de algunos puestos que exigen conocimientos y aptitudes especiales: estas vacantes se cubrirán mediante concurso de oposición entre los trabajadores de la misma institución, o por oposición abierta a los especialistas de la República, en el caso en que la plaza se haya declarado desierta. Estos puestos son aquéllos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tales como los directores y subdirectores de clínicas, jefes de división quirúrgica y los jefes de laboratorio médico.

Otro caso, es el de algunos empleados superiores de Hacienda, cuyo nombramiento, con base en la Constitución reglamentada en un acuerdo senatorial de diciembre de 1987, deberá ser ratificado por el Senado de la República.<sup>4</sup>

A pesar de que la LFTSE excluye la aplicación de la "cláusula de exclusión", se admite que se dará preferencia a los sindicalizados, en el reclutamiento para cubrir las necesidades.

### 5.3. SISTEMAS DE CARRERA

5.3.1. *En la administración para estatal.* Respecto de la administración paraestatal, la LFT se ocupa del tema de ma-

ñera somera, al establecer básicamente tres reglas aplicables en la materia, que son los derechos de preferencia, antigüedad y ascensos de los trabajadores.

A) Para las *preferencias*, la ley establece que los empleadores estarán obligados a preferir, en igualdad de circunstancias, a los trabajadores mexicanos respecto de quienes no lo sean, o bien a quienes les hayan servido satisfactoriamente por mayor tiempo, o a quienes no tengan ninguna otra fuente de ingreso y tengan a su cargo una familia, y, finalmente, a los sindicalizados respecto de quienes no lo sean. Estos derechos se podrán acreditar mediante solicitud, presentada por un trabajador al empleador, indicando los datos que permitan acreditar los elementos de preferencia. Tal situación es posible, tanto ante la creación de un nuevo puesto como ante la existencia de una vacante. Este derecho podrá hacerse valer, también, por aquellos trabajadores que habitual -mente prestan servicios en una empresa de manera transitoria o temporal, pero a condición de que no exista cláusula de exclusión aplicable (ver *supra*, §5.2.). De no cumplirse estas normas de preferencia, el trabajador podrá demandar ante las autoridades correspondientes (Junta de Conciliación y Arbitraje), a su elección, que se le otorgue el puesto o bien que se le indemnice con tres meses de salario y salarios caídos.

B) Por lo que se refiere a *la antigüedad*, la LFT ha establecido que los trabajadores tendrán derecho a que se determine su antigüedad. La antigüedad, en este caso, otorga, por lo menos dos derechos: uno, el pago de una prima denominada 'de antigüedad', consistente en por lo menos 12 días de salario, por cada año laborado, en caso de ruptura definitiva de la relación laboral. Salvo el caso de separación voluntaria del trabajador, caso en el cual se requerirá que el trabajador tenga por lo menos 15 años de antigüedad en la empresa. Dos, si el trabajador tiene más de 20 años en la empresa, sólo podrá despedirse por alguna de las causas legales de rescisión, pero que sea especialmente grave; de no ser así, sólo se le impondrá una medida de corrección disciplinaria.<sup>5</sup>

Q *En materia de ascensos*, la ley ha establecido que los puntos de nueva creación, las vacantes definitivas y las provisionales de más de treinta días se cubrirán escalafonariamente, por el trabajador de la categoría inmediata inferior del respectivo oficio o profesión. Si hay más de un trabajador que pueda ascender, entonces el ascenso dependerá de si el empleador cumplió con su obligación de capacitar al trabajador o no. Si dio cumplimiento y se capacitó a más de un trabajador de los que pudieran ase-

3. Algunos autores al ocuparse de este tipo de clasificación, hablan de "funcionarios" y de "empleados"; sin embargo, la doctrina ha unificado esta distinción para referirse a ellos bajo el término de "funcionarios públicos". *Cfr. empero supra*, nota 1.
4. Estos servidores públicos superiores deberían ser unos cincuenta y cuatro, según el derecho comparado y la doctrina mexicana, pero el acuerdo los limita a ocho, y ellos son: tesorero de la Federación, subtesorero de operación, procurador fiscal de la Federación, los directores generales: de aduanas, de crédito público, de fiscalización, de política de ingresos y de recaudación.

5. Esta y otras disposiciones legales permitirían afirmar que existe una amplia protección de la estabilidad laboral; sin embargo, hay que señalar que la aplicación concreta de las mismas en buena medida ha desvirtuado sus fines originarios, acercándose con ello a sistemas de relaciones industriales como los norteamericanos (concretamente en Canadá y Estados Unidos) en donde, de esta forma, se garantiza una mayor movilidad de la fuerza de trabajo.

der, se preferirá al más apto y de más antigüedad, y si aún así hay igualdad entre trabajadores, se preferirá al que tenga a su cargo una familia y, por último, al que acredite mayor aptitud mediante examen. En caso de que no haya habido capacitación, se preferirá al trabajador de más antigüedad.

Si bien es cierto que en las actividades privadas la negociación colectiva es una fuente importante de obligaciones en materia de estabilidad y por ende del sistema de carrera de los trabajadores, la existencia de este tipo de normas contractuales no parece ser la regla sino la excepción en los contratos colectivos mexicanos.

5.3.2. *En la administración centralizada.* En el caso de los trabajadores de la administración centralizada, se ha contemplado la existencia de un sistema que garantiza la carrera de estos trabajadores; este sistema se conoce como "escalafón" y es, según la LFTSE, el sistema organizado en cada dependencia, para efectuar las promociones de ascensos de los trabajadores y autorizar las permutas. Se trata de un sistema que tiene gran importancia para estos trabajadores, ya que, en buena medida, depende de él su futuro profesional.

En la *formulación del reglamento de escalafón* participan el titular de la dependencia y el sindicato de la misma. Ello se hace por medio de instancias llamadas<sup>4</sup> "comisiones mixtas de escalafón", que existen en cada dependencia: no existen órganos de control centralizado. Esta autonomía en la formulación del reglamento se traduce, a veces, en una falta de homogeneidad entre los reglamentos de las diferentes dependencias.

*Los factores que permitirán ascender* en el escalafón son, en orden de importancia: I) Los conocimientos, entendidos como la posesión de conocimientos teóricos; II) La aptitud, en el sentido de facultades físicas y mentales; III) La antigüedad, como trabajador del sector público sujeto a la LFTSE, y IV) La disciplina y puntualidad.

En otra época, el principal factor escalafonario era el de la "antigüedad", situación que se conocía como escalafón ciego. Este criterio, como se vio, en gran medida sigue siendo vigente para los trabajadores de la administración paraestatal e instituciones asimiladas regidas por el apartado A).

En la administración centralizada, cuando hay una vacante, ésta se otorga a los trabajadores de la categoría inmediata inferior que acrediten mejores derechos en la valoración y calificación de los factores escalafonarios; en igualdad de condiciones, tendrá prioridad el trabajador para el cual su trabajo sea la única fuente de ingresos de su familia; si subsiste la igualdad, se preferirá al que demuestre mayor tiempo de servicios prestados dentro de la misma unidad.

El personal de la administración centralizada es clasificado conforme a ciertas categorías, por la comisión mixta de escalafón, la cual participa y organiza la correcta apli-

cación del régimen escalafonario, ya sea adoptando acuerdos comunes entre sus miembros (trabajadores y funcionarios), o bien nombrando, también de común acuerdo, un arbitro para los casos de empate; o bien, en caso de desacuerdo, acudiendo al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para que sea éste quien nombre al arbitro de una lista, de cuatro posibles, que se le proponga.

Cuando se trata de vacantes temporales, que no excedan de seis meses, no se moverá el escalafón; en estos casos, el titular de la independencia podrá nombrar y remover libremente al empleado interno que deba cubrirla. En caso contrario, si es más de seis meses, se dará un nombramiento provisional al trabajador ascendido, para el caso de que regrese la persona que originariamente ocupaba el puesto, y quien ascendió regrese a su puesto original.

Es cierto que la ley exige que se hagan exámenes para las promociones; sin embargo, puede advertirse que no existe una metodología clara y uniforme para realizarlos.

5.3.3. *Balance: una doble carencia, inestabilidad y subjetividad.*

La crítica general que se ha hecho a estos mecanismos es que se carece de un verdadero sistema de carrera, y no se tienen sistemas objetivos, definidos y claros, para el ingreso al "servicio público". Esta situación no es exclusiva de los trabajadores de base, sino que se extiende a los de confianza. Para estos últimos, la situación puede ser más grave, en razón de que se rigen por la "libre designación", en donde los criterios de ingreso a cargos importantes puede ser de carácter político.<sup>6</sup> Todo ello se traduce, señalan los administrativistas, en una ausencia de estabilidad laboral y una carencia de un sistema de carrera.

En los últimos años ha habido intentos importantes para reparar estas deficiencias, a veces por la vía de regulaciones sectoriales, como en el caso de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Banco de México y, específicamente, la Secretaría de Hacienda con la "Ley del servicio civil hacendario", sancionada por el Congreso en diciembre de 1981, pero no publicada por el Ejecutivo. Sin embargo, estos esfuerzos no se tradujeron, en reglas globales de servicio civil de carrera, durante la década de los ochenta.<sup>7</sup>

6. El catálogo de puestos de confianza es amplio y cuenta por lo menos con dos fuentes jurídicas que lo nutren: por un lado, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al establecer que cada secretario de Estado, para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará por diferentes personas, entre las que se encuentran, en los niveles superiores y sin que todos sean necesariamente de confianza, los subsecretarios, el oficial mayor, los directores, los subdirectores, los jefes y subjefes de departamento, oficina, sección o mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo. Por otro lado, como ya se indicaba, la LFTSE establece también una lista amplia de trabajadores de confianza.

7. Puede tenerse presente, al respecto, el siguiente comentario, a título personal, del licenciado Raúl Salinas-Lozano, presidente del

## 5.4. RETRIBUCIÓN

5.4.1. *En la administración paraestatal.* La Legislación mexicana establece la posibilidad de que el salario se fije de diferente manera: por unidad de tiempo, por unidad de obra, por comisión o a precio alzado (pagando en partes una cantidad global por un trabajo), o bien puede haber una combinación de estas modalidades. En cualquier caso, el salario que se pague no deberá ser inferior al fijado como mínimo por las instancias correspondientes, llamadas Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. Este es el mecanismo que funciona para la administración paraestatal.

Los salarios así fijados pueden ser de dos tipos: generales o profesionales. Los salarios generales tienen tal carácter para una o varias áreas geográficas (áreas determinadas para efectos salariales exclusivamente), las cuales pueden incluir una o más entidades federativas. Los salarios profesionales se determinan para una rama industrial o cierta actividad económica, o bien precisando el salario que se percibirá en cierta profesión, oficio o trabajo específico.

El salario mínimo de base puede verse incrementado por otros ingresos; por ejemplo el pago de los séptimos días y las vacaciones anuales, el pago de horas extras, el pago de una prima anual (llamada 'aguinaldo'), o de la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa, etcétera. Los contratos colectivos podrán incrementar los montos salariales mínimos, los cuales funcionan como límites inferiores en caso de litigio.

En el caso de los trabajadores de la administración paraestatal, la ley establece que, para referirse a la retribución, se usarán los términos 'sueldo o salario', considerados, en este caso, como sinónimos. La ley establece que cuando el monto de sueldo sea igual al mínimo establecido para los trabajadores de la administración para estatal, dicho sueldo debería incrementarse en el mismo porcentaje en que aquél aumente.

5.4.2. *En la administración centralizada.* Los linamientos y políticas encaminadas a fijar las diferencias, en las remuneraciones, son facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y, en el caso de que en los aumentos se logren niveles superiores en el tabulador, se deberá oír la opinión de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).

Existe el catálogo general de puestos del Gobierno Federal, en donde el sueldo o salario será uniforme para cada uno de los puestos ahí consignados; también se fijará en los tabuladores regionales, lo cual permitirá fijar los

I.N.A.P., en la Universidad "Juárez" de Durango, el 28 de octubre de 1991, apoyado por el profesor licenciado Miguel González-Avelar: "Siendo en la práctica casi imposible el establecimiento directo de reglas globales para toda la función pública, sería una fórmula plausible el multiplicar las regulaciones sectoriales, como una fase previa a su ulterior globalización".

sueldos en atención a los diferentes costos de la vida que hay en el país, estableciendo los llamados sobresueldos, que son compensaciones fijadas por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, oyendo también la opinión de la FSTSE y realizando los estudios necesarios para motivarlos. Una vez fijado el sueldo de esta manera, el mismo no podrá variar durante la vigencia del Presupuesto de Egresos.

Los trabajadores de la administración centralizada tienen una prestación adicional, conocida como "quinquenio", que se paga cada cinco años durante 25 años de servicio. Se trata de una prima que se fija en el Presupuesto de Egresos. Los sueldos se pagarán en los lugares de trabajo y los pagos se harán en moneda de curso legal.

En ambos regímenes existen limitaciones a las posibles retenciones, descuentos o deducciones al salario, con el objeto de proteger el ingreso del trabajador.

## 5.5. LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

La reglamentación de las relaciones colectivas de trabajo, se lleva a cabo regulando, básicamente, tres aspectos: la organización sindical, la negociación colectiva y los medios de acción colectiva como la huelga.

5.5.1. *En la administración paraestatal.* En el caso de la administración paraestatal, la negociación colectiva se regula por medio de dos instituciones: el contrato colectivo y el contrato ley.

México es uno de los países latinoamericanos donde la negociación colectiva tiene una cobertura amplia desde años atrás; algunas estadísticas oficiales hablan de la existencia de más de 60,000 convenios hacia fines de los años ochenta.

En cuanto a los niveles de negociación, el país cuenta con una estructura donde predomina la negociación a nivel de la empresa, como en la mayor parte de los países latinoamericanos, aunque también existe otro tipo de contrato, el llamado "contrato ley", destinado a regir en ramas enteras de la economía, pero cuya importancia es relativa, ya que sólo nueve ramas industriales están sujetas a este tipo de contrato.<sup>8</sup> La celebración de un contrato colectivo ha sido considerada como una obligación para el empleador, cuando así lo solicite el sindicato mayoritario de la empresa, el cual tendrá "la titularidad" del contrato. Esta titularidad podrá perderse cuando aquella mayoría desaparezca. El contrato debe celebrarse por escrito y deberá depositarse ante las autoridades correspondientes (Juntas de Conciliación y Arbitraje) para su entrada en vigor; las partes conservarán, asimismo, un ejemplar. En el caso del contrato ley, para su celebración

8. Para 1989, las nueve ramas industriales sujetas a un contrato ley agrupan a 1 134 empresas, con aproximadamente 150,000 trabajadores. Algunas de las ramas industriales con este tipo de contrato son: la textil, la azucarera, la huleira, la cinematográfica, etcétera.

interviene la Secretaría del Trabajo, el gobernador del estado o el jefe del Departamento del Distrito Federal, y su vigencia exige su publicación previa en el *Diario Oficial* de la Federación. La negativa a celebrar un contrato colectivo puede ser causa legal de huelga.

El contrato contiene, aparte de las cláusulas que permitan identificar a las partes y la duración del contrato, aquellas relativas a la jornada, días de descanso, vacaciones, capacitación y adiestramiento. La cláusula salarial es considerada como un elemento de validez del contrato.

5.5.2. *En la administración centralizada.* Por otra parte, en la administración centralizada la fijación de las condiciones de trabajo, desde un punto de vista colectivo, presenta variantes importantes. Para estos trabajadores, existe en cada dependencia o unidad un ordenamiento conocido como *condiciones generales de trabajo*. Estas condiciones deben contener: la intensidad y calidad del trabajo, las medidas sobre posibles riesgos profesionales, las disposiciones disciplinarias, las normas sobre la aplicación de exámenes médicos al personal, las medidas protectoras de los menores de edad y las mujeres, y las demás medidas que las partes consideren convenientes para lograr mayor seguridad y eficacia en el trabajo.

El titular de la dependencia es el encargado de fijar las condiciones de trabajo, aunque la ley establece la posibilidad de que, para tales efectos, se deba tomar en cuenta la opinión del sindicato. Cabe señalar que sólo se admite un sindicato por dependencia. No hay entonces un reconocimiento formal, de algún tipo de negociación o intervención, por parte del sindicato en la fijación de las condiciones generales de trabajo, aunque en los hechos se han manifestado pequeños márgenes de intervención de las directivas sindicales en la fijación, por medio de consultas a las organizaciones de los trabajadores.

Las condiciones serán autorizadas previamente por la Secretaría de Hacienda, en los términos de la Ley de Presupuesto, cuando contengan prestaciones económicas que signifiquen erogaciones con cargo al Gobierno Federal y deban cubrirse a través del presupuesto de egresos de la Federación, sin cuyo requisito no podrá exigirse al Estado su cumplimiento.

Ante la existencia de unas condiciones, ya adoptadas, el sindicato tendrá la posibilidad de inconformarse y ocurrir, manifestando su desacuerdo ante el tribunal federal, el cual resolverá sobre el asunto de manera definitiva.

Para la vigencia de las condiciones generales de trabajo, éstas deberán ser depositadas en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

5.5.3. *De la jurisdicción "burocrática".* El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA), creado en 1963, retomando ampliamente los antecedentes de 1938 y 1941, es la instancia competente para conocer los litigios

laborales en la administración centralizada. Se trata de un órgano colegiado que funciona en Pleno o en Salas. El Pleno se integra con la totalidad de los magistrados de las Salas y un magistrado adicional designado por el Presidente de la República. Las Salas son tres y podrán aumentarse cuando así se requiera. Las Salas son de integración tripartita: un magistrado representante del gobierno federal, un magistrado representante de los trabajadores (designado por la FSTSE) y un magistrado tercer **arbitro**, que será nombrado por los otros dos miembros<sup>9</sup> y fungirá como presidente de la Sala. En las capitales de las entidades podrán funcionar Salas auxiliares, cuando se considere necesario y que serán de integración similar.

El TFCA será competente para conocer de los conflictos individuales y colectivos entre los trabajadores, o sus organizaciones, y una dependencia, de los conflictos sindicales e intersindicales; asimismo realiza una labor registral que se manifiesta a diferentes niveles, al registrar: las condiciones generales de trabajo, los reglamentos de escalafón, los reglamentos de las comisiones mixtas de seguridad e higiene, los estatutos de los sindicatos, y al conceder o cancelar el registro a un sindicato.

5.5.4. *La huelga.* El derecho de huelga ha sido consagrado constitucionalmente para los servidores públicos; sin embargo, la reglamentación del mismo (LFTSE) ha dificultado su ejercicio, básicamente por tres razones: el número de huelguistas requerido para un estallamiento (dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia), porque existe una calificación previa al estallamiento por parte del Tribunal declarándola legal o ilegal, y, finalmente, por reconocer como causa legal de huelga exclusivamente cuando se violen de manera general y sistemática los derechos constitucionales reconocidos en el apartado B.

## 5.6. CONCLUSIONES DEL §5

5.6.1. *Apariencia y realidad.* Al acercarse al estudio del régimen de personal de la Administración pública en México, puede tenerse la impresión de que se está frente a un sistema de normas perfectamente estructurado, basado en una gran distinción a nivel constitucional, entre trabajadores de la administración paraestatal, o asimiladas por un lado, y trabajadores de la administración centralizada por el otro. Este panorama se esfuma al realizar un análisis más preciso de cada uno de estos "mundos normativos", empezando por los diversos casos en los que se advierten interferencias entre los dos campos normativos.

5.6.2. *La unidad y la diferenciación.* En el caso del apartado "A", en el texto constitucional originario de 1917, el

9. Esto es *de jure*, pues *de facto* lo nombra la Secretaría de Gobernación, a quien el tribunal está presupuestariamente adscrito.

legislador parece haber optado por una fórmula de regulación laboral en la cual las distinciones entre los trabajadores quedaban descartadas: la vieja idea de la unidad de la fuerza de trabajo quedada así reconocida. Sin embargo, las reglamentaciones posteriores a 1917 empezaron a distinguir por lo menos dos grupos de trabajadores: los del sector privado y los del público, excluyendo a los segundos de la aplicación de la ley laboral. Esta diferenciación se daría en México primeramente a nivel de legislaciones estatales entre 1917 y 1930 (Agascalientes, Chihuahua, Tamaulipas, Yucatán, etcétera), y luego mediante la adopción de una legislación federal (en 1931). Esta tendencia sería confirmado en disposiciones posteriores (1937-1963).

#### 5.6.3. *La tendenciaparceladora; alejamiento entre regla y práctica.*

A) En el caso de la administración paraestatal, el legislador ha continuado con aquella tendencia parceladora al establecer un capitulo muy amplio (19 capítulos, contando el trabajo de mujeres y menores) de trabajos especiales, en donde no están todos aquellos grupos de trabajadores para los cuales existen reglas que podrían ser consideradas como especiales; por ejemplo, no se contemplan los trabajadores bancarios, entre otros. En la mayoría de estos casos, el común denominador ha sido muchas veces el constante alejamiento entre la regla escrita y la practicada, no sólo por las deficiencias de sus contenidos que muestran el gran desconocimiento de dichas actividades específicas por parte del legislador al regularlas, sino también por intentar extender las normas laborales a un cada vez más amplio campo de aplicación personal.

**JB)** Por su parte, la situación del régimen de personal en la administración centralizada presenta también algunos problemas cuyo debate es impostergable. Como pudo advertirse, existe un gran número de ordenamientos; esta diversidad se traduce, al igual que en la administración paraestatal, en la existencia de varios regímenes.

Así, por ejemplo, el apartado "B" sólo se aplica a una parte de los servidores públicos, excluyendo de su ley reglamentaria a los trabajadores con cargos de mayor nivel e importancia. Esta situación no es condenable por sí misma, pero sí preocupante, por no haberse traducido en la adopción de una normatividad dirigida a ellos que garantice su carrera. Tal situación ha permitido que el carácter discrecional en los nombramientos no permita eliminar los factores políticos y partidistas de la gestión de personal.

A pesar de los esfuerzos hechos en los últimos años ■, con el fin de organizar un verdadero sistema de carrera civil, tanto a nivel sectorial como global, no se cuenta hoy en día con un sistema unitario de gestión de personal, que permita tener homogeneidad en toda la administración

centralizada. De igual manera, no se cuenta con un sólido sistema que dé su peso real a los méritos en el nombramiento y ascensos de los servidores, a pesar de que la Constitución establece que "la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública". La aplicación práctica de estos principios constitucionales se ha frenado, entre otras razones, por la ausencia de una instancia reguladora que vea el problema teniendo una perspectiva de conjunto.

5.6.4. *Retribuciones de fijación ajena a las partes.* En el caso de las retribuciones, puede advertirse que en la medida que los montos salariales son fijados por instancias ajenas a los trabajadores y empleadores, los márgenes de negociación entre éstos son bastante estrechos y adquieren sobre todo un carácter simbólico. Asimismo, las políticas de empleo en materia de ingresos, resultan ser más fácilmente aplicables con los trabajadores de la Administración centralizada, entre otras razones por la escasa participación sindical en la determinación de las mismas.

5.6.5. *La negociación colectiva: su desvirtuación.* Por lo que se refiere a la negociación colectiva cabe señalar que, históricamente, se la consideró como un mecanismo que permitía a los trabajadores obtener mejorías en sus niveles de vida profesional y personal; sin embargo, hoy en día tal carácter parece haber cambiado para convertirse en un instrumento con el cual se intenta conservar derechos más que aumentar y ampliar los existentes.

En el caso de la administración centralizada, la negociación colectiva adquiere características especiales que exigirían preguntarse si realmente se trata de una negociación o, más bien, se busca establecer mecanismos que permitan administrar y gestionar las prestaciones más que buscar el aumento de las mismas.

En ambos casos, la negociación colectiva en los últimos años parece haber variado sus objetivos y sus modalidades. Se trata de novedades respecto de las cuales el análisis teórico está aún por realizarse.

5.6.6. *La lejanía de un orden jurídico coherente.* El régimen de personal en México se caracteriza por la gran diversidad y disgregación que sus normas han sufrido al paso del tiempo. Si bien es cierto que no se ha llegado a una situación caótica, sí se está lejos de un orden jurídico laboral sistemático, lógico y coherente.

5.6.7. *La perspectiva latinoamericana.* Las normas laborales mexicanas, independientemente del sector que se analice, han jugado un papel importante en el ámbito latinoamericano, no sólo sirviendo en ocasiones como modelo de inspiración para los legisladores de la región, sino también por ocuparse de las relaciones de producción de

un país importante desde el punto de vista económico. Los cambios en México han dado lugar, muchas veces, a cambios en el resto de los países latinoamericanos; tal vez aquí radique uno de los intereses principales por estudiarlo. Y el Derecho laboral en general, y el régimen de personal en particular, son quizá una interesante puerta para empezar a hacerlo.

## 5.7. BIBLIOGRAFÍA MEXICANA DEL §5

### 5.7.1. Legislación y jurisprudencia

A las ediciones de la Constitución indicadas en otros apartados, adde:

*Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, comentada por Jesús GONZALEZ-SCHMAL *et al.*, en las series que dirige Javier MORENO-PADILLA en ciudad de México: Trillas, 1992, 183 pp.

*La Constitución mexicana de 1917* (Ideólogos, el núcleo fundador y otros constituyentes), ciudad de México: UNAM/I.I.J., 1990, 484 pp. e ilustraciones f. de t.

ÁLVAREZ DEL CASTILLO, Enrique (coordinación). *Los derechos sociales del pueblo mexicano*, ciudad de México: Congreso de la Unión-Cámara de Diputados-L. Legislatura/Manuel Porrúa, S.A., 3 vols., 1978-1979, "Presentación" por Rodolfo GONZALEZ-GUEVARA y "Prólogo" por José LÓPEZ-PORTILLO, 493 + 670 + 564 pp.

MADRAZO-CUELLAR, Jorge (director). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, ciudad de México: UNAM/Rectoría, "Presentación" de Jorge CARPIZO-Mc GREGOR, 1985, X + 358 pp. in 4o. A ello, en lo legislativo subordinado y en lo jurisprudencial:

HERRÁN-SALVATTI, Mariano y QUINTANA-ROLDAN, Carlos F. *Legislación burocrática federal* (legislación-doctrina-jurisprudencia), ciudad de México: Porrúa, Hnos., S.A., 1986, XVI + 587 pp.

TRUEBA-URBINA, Alberto y TRUEBA-BARRERA, Jorge, *Legislación federal del trabajo burocrático* (Comentarios y jurisprudencia. Disposiciones complementarias), ciudad de México: Porrúa Hnos., S.A., 29a. ed., 1992, XX + 636 pp.

TRUEBA-URBINA, Alberto y TRUEBA-BARRERA, Jorge, *Ley federal del trabajo* (Comentarios, prontuarios, jurisprudencia y bibliografía), ciudad de México: Porrúa Hnos. S.A., 66a. ed., 1992, XXV + 915 pp.

### 5.7.2. Doctrina

ALBA GONZÁLEZ, Pedro, *El trabajador de confianza al servicio del Estado*, tesis, licenciatura, ciudad de México: Univ. Iberoamericana, 1988, 139 ff.

ÁLVAREZ DEL CASTILLO, Enrique, "México", *International encyclopaedia for Labour and industrial relations*, Deventer (7), 1978, pp. 1-138 (2a. ed. en prensa, 1992-93).

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, *Manual de derecho administrativo del trabajo*, ciudad de México: Porrúa, S.A., 1985, 264 pp.

BARENSTEIN, Jorge, "La formación de empresarios públicos en América Latina", ciudad de México: *Empresas pública*, ed. I.N.A.P./A.L.A.P./C.I.E.P., vol 1, núm. 1, 1984, pp. 85-104.

BENSUSAN, Graciela y GARCÍA, Carlos (coordinadores), *Modernidad y legislación laboral*, ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana (U.A.M.) y Friedrich Ebert Stiftung (F.E.S.), 1989-1990, 147 pp.

BUEN-LOZANO, Néstor de, *Derecho del trabajo*, ciudad de México: Porrúa, S.A., 8a. ed., 2 vols., 1990-1991, 643 + 887 pp.

CANTON-MOLLER, Miguel, *Derecho del trabajo burocrático*, ciudad de México: Pac, 1988, 252 pp.

CORTIÑAS-PELÁEZ, León, *De la administración hacendaria en México* (La ratificación de sus "empleados superiores" por el Senado), ciudad de México: I.N.A.P., colección Praxis, núm. 77, 1988, 98 pp.

COUFFIGNAL, Georges, "La grande faiblesse du syndicalisme mexican", Paris: *Revue de TIRES*, No. 21, invierno 1990.

CUEVA, Mario de la, "La situación laboral de los trabajadores públicos", Montevideo: *Derecho laboral*, t. XXVII, núm. 136, octubre-diciembre de 1984, pp. 621-656. y FARÍAS-HERNÁNDEZ, Urbano, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, ciudad de México: Porrúa Hnos. S.A., 2 vols., 1990-1991, 1.1, 12a.ed., LXXVI + 736pp.; t. II, 6a. ed., LXXI + 746 pp.

CHANES-NIETO, José (director), "Tamaño de la administración pública", núm. monográfico en ciudad de México: *Revista de administración pública*. No. 73, abril de 1989, 122 pp.

DÍAZ Y DÍAZ, Martín, *Marco político y constitucional del régimen laboral de los organismos descentralizados*, tesis licenciatura, ciudad de México: Escuela Libre de Derecho, 1981, III + 133 pp.

DIMAS-SAUCEDO, Salvador, *El sistema intercomunicado de escalafones de la administración pública centralizada en México 1982-1988*, tesis de licenciatura: UNAME.N.E.P. "Acatlán"-División de ciencias jurídicas, 1988, 246 ff.

GARAVITO-ELÍAS, Rosa Albina y BOLÍVAR-ESPINOZA, Augusto (coordinadores), *México en la década de los ochentas-La modernización en cifras*, ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana (U.A.M.-A), 1990, 472 pp. in 4o.

GONZÁLEZ-COSÍO, Arturo, *El poder público y la jurisdicción administrativa en México*, ciudad de México: Porrúa Hnos, S.A., 1982, 251 pp. , *Ensayos escogidos* - Historia, sociedad y política de México: U.N.A.M./Coordinación de Humanidades, 1981, 221 pp.

GUTIERREZ-GARZA, Esthela (coordinadora), *Testimonios de la crisis*, ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana/Siglo XXI/UNAM, 4 vols., 1987-1990, esp. el vol. I, "Reestructuración productiva y clase obrera", 200 pp., y el vol. IV, "Los saldos del sexenio (1982-1988)", 279

HARO-BELCHEZ, Guillermo, *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, tesis doctoral, Madrid: Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá de Henares, 1987, 621 pp.; ahora editada en Madrid: Ministerio para las administraciones públicas/I.N.A.P. de España; "Prólogo" de Alejandro NIETO-GARCIA, 1988, 704 pp. *La función pública en el proceso de modernización nacional*, Toluca de Lerdo: I.A.P.E.M., 1991, 157 pp.

IBARRA, David *et al.*, *El perfil de México en 1980*, ciudad de México: Siglo XXI y UNAM/Instituto de investigaciones sociales, 3 vols., múltiples reimpressiones desde 1970, 199 + 303 + 624 pp. Instituto Nacional de Estadísticas. Geografía e Informática (INEGI) *Agenda estadística 1989*, ciudad de México: I.N.E.G.I., 1990, 256 pp.

LARRAÑAGA-SALAZAR, Eduardo; CONESA, Ana María; REY-NA, Manuel, y TAIBO II, Francisco Ignacio, *El derecho laboral en México, realidad y encubrimiento*, ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana (U.A.M.), 1991, 127 pp. *Libro en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, introducido por unos "Datos biográficos" por Eduardo GARCÍA-MÁYNEZ, ciudad de México: UNAM/I.I.J., 1981-1982, 439 pp.

MARTELL-RUIZ, Fernando Enrique, *Los trabajadores de confianza en la legislación laboral burocrática*, tesis licenciatura: Univ. Iberoamericana/Derecho, 1990, 133 ff.

MERINO-MAÑÓN, José (investigador en jefe), *Tamaño y composición de la administración pública mexicana*, ciudad de México: I.N.A.P./S.C.G.F., 1991, 107 pp. in 4o.

OVALLE-FERNÁNDEZ, Ignacio (coordinación general), *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*, ciudad de México: Siglo XXI y COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginales), 6 vols., múltiples reimpressiones desde 1982, 224 + 302 + 150 + 367 + 452 + 395 pp.

RENDÓN-VÁZQUEZ, Jorge, "Le droit du travail en Amérique Latine", Paris: *Rev. Internationale de droit comparé*, ed. Société de législation comparée, No. 2, abril-junio de 1991, p. 443 ss.

REYNOSO-CASTILLO, Carlos, *Le licenciement individuel en Amérique Latine*, thèse de doctorat: Univ. de Paris I (Panthéon-Sorbonne), 1988, 540 ff; ahora traducida al castellano y publicada en ciudad de México: UNAM/I.I.J. bajo el título *El despido individual en América Latina*, 1990, "Prólogo" de Néstor de BUEN-LOZANO, 270 pp.

—, —, "La situation des travailleurs licenciés en Amérique Latine", Yaoundé/Camerún: *Rev. juridique africaine*, 1990-1992, pp. 143-166.

-----"Las relaciones laborales en México. La crisis de un modelo", Montevideo: *Derecho laboral*, l. XXXIII, No. 160, octubre-diciembre de 1990, pp. 654-663.

—, "¿Derecho del trabajo vs. Revolución francesa?, una duda", ciudad de México: *Alegatos*, No. 12, agosto de 1989, pp. 90-92, in 4o,

-----, "Protección jurídica de la estabilidad laboral", ciudad de

México: *Alegatos* No. 19, septiembre-diciembre de 1991, pp. 99-119, in 4o.

SALYANO-RODRIGUEZ, Raúl, *La administración de la crisis en el Estado mexicano*, ciudad de México: I.N.A.P. (Premio anual 1983), 1985, 325 pp. SANTOS-AZUELA, Héctor, *Estudios de derecho sindical y del trabajo*, ciudad de México: UNAM/I.I.J., 1987, 318 pp.

-----, "La organización profesional", ciudad de México: *Alegatos*

No. 20, enero-abril de 1992, pp. 123-130, in 4o.

## § 6. EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN

[Redacción-base: Profr. Lic. Mario de la HUERTA-PORTILLO (U.N.A.M.)]

### Sumario

6.1. *Control interno*. 6.1.1. Disposiciones constitucionales, 6.1.2. Ley orgánica de la administración pública federal 6.1.3. Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos. 6.1.4. Ley de planeación. 6.1.5. Ley federal de las entidades paraestatales. 6.1.6. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 6.2. *Control legislativo*. 6.2.1. Aprobación de la Ley de ingresos y del presupuesto de egresos. 6.2.2. Aprobación de la Cuenta pública anual. 6.2.3. Informe anual del presidente de la República. 6.2.4. Informe de los secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos. 6.2.5. Comparecencia a las cámaras. 6.2.6. Informe respecto de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. 6.3. *Control Jurisdiccional*. 6.3-1. Tribunales administrativos 6.3.2. Control jurisdiccional por delitos cometidos por servidores públicos. 6.3.3. El juicio de amparo. 6.4. *Conclusión*. 6.5. *Bibliografía mexicana del § 6*. 6.5.1. Legislación y jurisprudencia. 6.5.2. Doctrina.

### 6.1. CONTROL INTERNO.

Para abordar el estudio del control interno de la Administración pública federal en México partiremos de las disposiciones que al respecto establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para luego

hacer el análisis de la legislación ordinaria, específicamente de la Ley orgánica de la administración pública federal, Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, Ley de planeación y Ley federal de las entidades paraestatales.

6.1.1. *Disposiciones constitucionales*. Nuestra Constitución establece<sup>1</sup> como principios rectores de actuación de la Administración pública federal, la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia, señalando, además, que las leyes sobre responsabilidades administrativas determinarán las obligaciones, a cargo de los servidores públicos, que permitan el cumplimiento de esos principios.

Asimismo, la Constitución dispone que las sanciones administrativas, esto es, las sanciones que impone la administración pública a sus servidores por los actos u omisiones que afecten los principios antes precisados, pueden consistir en: suspensión, destitución, inhabilitación y sanciones económicas; sin embargo, deja "abierta la puerta" para la existencia de otro tipo de sanciones, siempre que éstas sean establecidas en la ley ordinaria sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Así pues, la Constitución mexicana, aunque no de manera directa, establece como medio de control interno de la Administración pública, por una parte la existencia de obligaciones que deben cumplir sus servidores públicos y cuyo cumplimiento deben vigilar las diversas dependencias y entidades a fin de lograr la salvaguarda de los preceptos principales de la Constitución. En segundo término, establece las sanciones que deben aplicarse en los casos en que actos u omisiones afecten esos principios.

6.1.2. *Ley orgánica de la administración pública federal*. Para el control interno de la Administración pública federal esta ley (desde 1982) establece la existencia de la dependencia denominada Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la cual tiene a su cargo planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, y para cumplir con dicho cometido polivalente tiene facultades para expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la administración. De igual forma, está facultada para ordenar y practicar auditorías y evaluaciones, tanto a las dependencias (centralizadas) como a las entidades (paraestatales) que conforman (*supra*, §§

<sup>1</sup> El artículo 134 establece: "Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se

-administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos de título cuarto de esta Constitución.

2.1.1. y 3.3.3) la Administración pública, para que se finquen las procedentes responsabilidades administrativas y se apliquen las sanciones a los servidores responsables.

Además de la Secretaría de la Contraloría ya mencionada, la legislación prevé la existencia de órganos de control interno, en cada una de las dependencias centralizadas y entidades de la Administración pública paraestatal, los cuales serán asesorados y apoyados por la Secretaría, a fin de que el sistema de control sea eficiente.

6.1.3. *Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos.* Reglamentando la Constitución federal, la Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, de 1982, reitera sus obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

En este sentido, esta ley establece las siguientes obligaciones referentes al *principio de legalidad*: formular y ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos correspondientes, y cumplir las leyes y otras normas que impliquen el manejo de recursos públicos; comunicar al titular de la dependencia o entidad que corresponda el incumplimiento de las obligaciones que la ley establece, o las dudas que tenga respecto a la procedencia de las órdenes recibidas; abstenerse de ejercer un empleo o cargo después de concluido el periodo para el cual se le designó, o de haber cesado el ejercicio de sus funciones; abstenerse de autorizar la contratación, nombramiento o designación de una persona que se encuentra inhabilitada para ocupar un empleo o cargo en el servicio público, por resolución firme dictada por autoridad competente.

Por lo que toca a *la honradez* de los servidores públicos, la ley establece las obligaciones siguientes: utilizar los servicios asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, así como emplear la información reservada a que tenga acceso exclusivamente para los fines a que estén afectados; observar buena conducta, y tratar con respeto y diligencia a las personas con las que tenga relación con motivo de su empleo; observar, en la dirección de sus inferiores jerárquicos, las debidas reglas del trato, y abstenerse de incurrir en abuso de autoridad; abstenerse de solicitar, aceptar o recibir dinero u objetos, mediante enajenación a su favor a un precio notoriamente inferior, procedente de cualquier persona directamente vinculada o supervisada por el servidor público de que se trata, y que implica conflicto de intereses; desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender la obtención de beneficios adicionales a los que el Estado le otorga; y, abstenerse de intervenir o participar en la selección, nombramiento o contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de una persona, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso.

En cuanto a *la lealtad* de los servidores públicos encontramos las siguientes obligaciones: observar respeto y

subordinación legítima a sus superiores jerárquicos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones; abstenerse de desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión oficiosa o particular que la ley prohíba; no intervenir en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios; e informar, a su superior jerárquico, de todo acto u omisión de las personas sujetas a su dirección que pueda implicar inobservancia de las obligaciones que la misma ley establece.

Por último, en cuanto al *principio de eficiencia*, los servidores deben: cumplir con la máxima diligencia el servicio que sea asignado, y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio; abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos —o treinta discontinuos en un año—, así como de otorgar licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo cuando las necesidades del servicio no lo exijan.

Como puede verse, la ley señala una lista bastante completa y amplia de obligaciones que debe cumplir todo servidor público y, en consecuencia, que deben cumplir las personas que presten sus servicios dentro de la Administración pública federal, para cuyo incumplimiento dicha ley establece las sanciones administrativas correspondientes en congruencia con la Constitución.

Cabe hacer notar que, además de las sanciones consistentes en la suspensión, la destitución, la inhabilitación y la sanción económica, previstas tanto por la Constitución como por la Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, esta última prevé, además, las de apercibimiento privado o público y amonestación privada o pública.

También, dentro del sistema de control previsto por esta ley, encontramos la obligación que tienen los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento hasta el presidente de la República, de presentar una declaración de situación patrimonial dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión de su cargo o empleo; una declaración de modificación de situación patrimonial anual, durante el mes de mayo, y una declaración de su situación patrimonial dentro de los treinta días naturales siguientes a la conclusión de su encargo.

En las declaraciones anual y final de situación patrimonial, se manifiestan todos los bienes que integran el patrimonio del servidor público, mientras que, en las declaraciones anuales de modificación de situación patrimonial, sólo se indican o manifiestan las modificaciones al patrimonio; declaraciones que son revisadas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que, en caso de resultar procedente, se finquen las responsabilidades y apliquen las sanciones administrativas correspondientes.

Para hacer efectivo este sistema de control, la ley establece que, en caso de no presentarse la declaración inicial de situación patrimonial o bien, la declaración anual de modificación de esa situación, dentro de los plazos legales señalados, quedará sin efecto el nombramiento del servidor público mismo.

6.1.4. *Ley de planeación.* Con otro enfoque (*cf. supra*, §4.5.), en cuanto al control de la Administración pública en el marco de la Constitución,<sup>2</sup> la Ley de planeación de 1983, establece, expresamente en su artículo lo.:

Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer: I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional de Desarrollo y encauzar en función de ésta, las actividades de la Administración pública federal.

En otras palabras, esta ley ordena que toda aquella actuación que realicen los diversos órganos de la administración pública debe apegarse al Plan Nacional de Desarrollo que emite unilateralmente (sin voto del Congreso) el presidente de la República, en el primer semestre de su administración sexenal.

De igual forma, la actuación de los órganos de la administración debe estar acorde con los diversos **programas** sectoriales, institucionales, regionales y especiales que **se** aprueben y, en caso de apartarse de ellos, podrán fincarse las responsabilidades e imponerse las sanciones **administrativas** que la misma ley prevé., como son el apercibimiento, la amonestación o la remoción del cargo, con independencia de las responsabilidades civiles o penales que pueden traer aparejadas las actuaciones del servidor público responsable.

6.1.5. *Ley federal de las entidades paraestatales.* Esta ley establece que los órganos de gobierno de las entidades paraestatales serán presididos por los titulares de las secretarías de Estado o departamentos administrativos coordinadores del sector respectivo, correspondiéndoles establecer políticas de desarrollo, coordinar la programación y presupuestación de acuerdo con las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento autorizadas, y evaluar los resultados de la operación de las diversas entidades.

Asimismo, en los órganos de gobierno habrá miem-

2. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración pública federal.

bro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en virtud de que ésta tiene el carácter de dependencia globalizadora (*supra*, §33.2.4).

Por último, para el control y evaluación de las entidades paraestatales, la ley dispone que existirán órganos de vigilancia integrados por un comisario público titular y uno suplente, ambos designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

6.1.6. *La Comisión Nacional de Derechos Humanos.* La Comisión Nacional de Derechos Humanos fue creada como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, para investigar y, en su caso, hacer las recomendaciones conducentes a las autoridades responsables (principalmente en materia penal), a fin de lograr que dichas autoridades respetasen los derechos humanos de los afectados con los actos investigados.

A partir de 1992, la Constitución mexicana reconoce la existencia de esta Comisión en el apartado 8 del artículo 102, estableciendo que este organismo de defensa de los derechos humanos será estructurado en una ley del Congreso. Asimismo, el precepto constitucional faculta a las legislaturas de los estados de la República para crear organismos equivalentes a nivel local.

Además, el apartado B del artículo 102 constitucional faculta a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para defender los derechos humanos de los particulares, en contra de actos de autoridad que los lesionen, excluyendo únicamente las materias electoral, laboral y actos de naturaleza jurisdiccional; por lo tanto, los actos de las autoridades administrativas quedan sujetos al control de la Comisión, en caso de que los afectados consideren que éstos violan sus derechos fundamentales. Cabía —empero— aguardar la ley reglamentaria del nuevo texto constitucional, cuyo anteproyecto por la propia Comisión se hallaba "en estudio" por la Presidencia de la República; la naturaleza "congresional" o autónoma de la Comisión, que ésta habría propuesto en vano, sería un avance aun en vilo de la *rule o flaw*. (*Cfr. infra*, la Conclusión general, 6.4., *in fine*).

## 6.2. CONTROL LEGISLATIVO

Las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, son muy semejantes y en algunos casos idénticas; por ello nos referiremos al control legislativo de la administración, sin hacer distinción de la ley específica, aludiendo al aspecto de control regulado.

Así, analizaremos la aprobación de la Ley de ingresos y del decreto de Presupuesto de egresos, la aprobación del decreto de la Cuenta pública anual, el informe anual del presidente "de la República, los informes de los secretarios de Estado y jefes de departamento, la comparecen-

cía de éstos ante alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, y el informe por parte de los directores y administradores de los organismos descentralizados o de las empresas de participación estatal mayoritaria.

6.2.1. *Aprobación de la Ley de ingresos y del Presupuesto de egresos de la Federación.* A más tardar el 15 de noviembre de cada año, o hasta el 15 de diciembre, si se trata del año de inicio de su encargo sexenal, el presidente de la República debe hacer llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de la Ley de ingresos de la Federación, donde se contienen los ingresos que el Ejecutivo federal prevé obtener en el año siguiente, correspondiendo al Congreso de la Unión discutir y, en su caso, aprobar dicha ley.

Este medio de control de la Administración pública, por parte del Poder Legislativo, tiene gran relevancia, ya que las diversas dependencias y entidades no podrán obtener más ingresos que los autorizados, y en caso de requerirse ingresos adicionales deberá hacerse, por el Congreso, la modificación correspondiente a la Ley de ingresos.

Por otra parte, también a más tardar el 15 de noviembre de cada año, o hasta el 15 de diciembre, si se trata del año de toma de posesión de su encargo, el presidente de la República debe hacer llegar a la consideración de la Cámara de Diputados el proyecto de decreto de presupuesto de egresos de la Federación.

También es de especial relevancia, como medio de control de la Administración, la aprobación del Presupuesto de egresos, toda vez que constitucionalmente se encuentra establecido que no puede hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto de egresos, o determinado por ley posterior, de tal forma que si algún órgano administrativo efectúa un pago no previsto en el presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados, se fincarán responsabilidades al servidor público concernido.

6.2.2. *Aprobación de la Cuenta pública anual.* La Cuenta pública debe ser revisada por la Contraloría Mayor de Hacienda, órgano específico de control de la Cámara de Diputados; ella es una rendición de cuentas de la gestión financiera, del ajuste a los criterios señalados por el presupuesto autorizado y del cumplimiento de los objetivos contenidos en los diversos programas existentes.

En el mismo año de su recepción por la Cámara de Diputados, se efectúa un informe previo de la Contaduría Mayor de Hacienda a la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados y, en el año siguiente al de su recepción, la Contaduría Mayor de Hacienda debe rendir a la Cámara de Diputados el informe definitivo sobre el resultado de la revisión de la Cuenta pública del gobierno federal.

En caso de que se descubra alguna responsabilidad por parte de alguno de los servidores públicos, procede la im-

posición de sanciones administrativas por dicha responsabilidad, además de las responsabilidades civil o penal que se puedan derivar de la conducta irregular u omisión del responsable.

6.2.3- *Informe anual del presidente de la República.* Además, existe otro tipo de control, como el informe que debe rendir el presidente de la República al Congreso de la Unión el 15 de noviembre de cada año.

En efecto, en la fecha de apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el presidente de la República debe presentar un informe por escrito que contenga el estado general que guarda la administración pública del país. La Constitución preceptúa un informe escrito pero, en la práctica presidencialista, se verifica, sin debate congressional alguno, una alocución radiotelevisada, acompañada de volúmenes, anexos, correspondientes a las distintas dependencias del Ejecutivo.

Dicho informe es objeto de estudio por parte de los diputados y senadores y, en su caso, se le harán las observaciones correspondientes; ello, afín de que, potestativamente pero sin carácter vinculatorio, la Administración pública federal, de la cual es titular el presidente de la República, las considere y quizá funcione de manera eficaz.

6.2.4. *Informe de los secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos.* El control legislativo de la administración no sólo se limita al análisis y, en su caso, formulación de observaciones, del informe anual del presidente de la República, pues también los secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos tienen obligación de informar al Congreso de la Unión sobre el estado que guardan sus respectivos ramos, una vez abierto el periodo de sesiones ordinarias. Este informe carece igualmente de todo voto congressional.

6.2.5. *Comparecencia a las cámaras.* Los secretarios de Estado, jefes de departamentos administrativos, directores y administradores de organismos descentralizados federales, o de empresas de participación estatal mayoritaria, tienen la obligación de acudir a cualquiera de las cámaras, en aquellos casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus ramos o actividades respectivas, bastando para ello que se les cite para tal efecto.

6.2.6. *Informe respecto de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.* Cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión tiene la facultad de integrar comisiones investigadoras del funcionamiento de organismos descentralizados federales o de empresas de participación estatal mayoritaria; los resultados, sin voto parlamentario alguno, son comunicados al Ejecutivo federal, para que éste proceda, en su caso, a ordenar las correcciones pertinentes.

Esta facultad puede ser ejercida a pedido de una cuarta parte de los miembros que integran la Cámara de Diputados, o bien, de la mitad de sus integrantes si se trata de la Cámara de Senadores.

### 6.3. CONTROL JURISDICCIONAL

Con naturales reservas (de cierta impericia técnica, de una exigua cultura jurídica general, de una frecuentemente denunciada corrupción), que son igualmente válidas para los epígrafes anteriores, el control de la administración pública, por parte de los tribunales federales y estatales, es bastante complejo en México. Existen para ello tribunales administrativos, tribunales en materia penal y civil que resuelven sobre delitos, daños y perjuicios cometidos por servidores públicos y, finalmente, los tribunales de amparo en materia administrativa.

6.3.1. *Tribunales administrativos.* La Constitución establece la facultad del Congreso de la Unión "para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

En materia federal encontramos como tribunal de lo contencioso administrativo, en términos del precepto constitucional antes transcrito, al Tribunal Fiscal de la Federación, el cual tiene competencia no sólo para conocer de controversias entre particulares y autoridades administrativas en materia fiscal, sino también las que surjan: con motivo de la imposición de multas por infracción a las normas administrativas federales; por resoluciones dictadas sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración pública federal centralizada, y las que surjan por la determinación de créditos por responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados federales, o del propio Departamento del Distrito Federal; o bien, en contra de los particulares involucrados en esas responsabilidades.

Pero, además, el Tribunal Fiscal de la Federación tiene competencia para conocer de las controversias suscitadas por la imposición de alguna de las sanciones establecidas por la Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, diversas a las sanciones económicas, esto es, en casos de apercibimiento o amonestación privada o pública, suspensión o destitución del cargo.

Es oportuno resaltar que, para el nivel local, el artículo 116, fracción IV, de la Constitución mexicana federal, prevé, desde 1987, la existencia de tribunales de lo contencioso-administrativo que diriman las controversias

suscitadas entre la Administración pública del Estado respectivo y los particulares, siempre y cuando las constituciones y leyes de los estados los instituyan. En la actualidad la República cuenta con tribunales administrativos locales en el Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Querétaro, Sinaloa, Sonora y Veracruz, Baja California, entre otros. 6.3.2. *Control jurisdiccional por delitos cometidos por servidores públicos.* A los tribunales del Poder judicial en materia penal corresponde la imposición de penas cuando un servidor público cometa alguno de los delitos previstos por el Código Penal para el Distrito Federal, en materia de fuero común, y para toda la República en materia federal.

Los delitos así tipificados son: ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.

*El ejercicio indebido del servicio público* lo comete aquel servidor público que: ejerza las funciones de su empleo, cargo o comisión sin haber tomado posesión legítima, o sin haber satisfecho todos los requisitos legales; continúe ejerciendo las funciones después de saber que se ha revocado su nombramiento, que se le ha suspendido o destituido; no informe por escrito a su superior jerárquico cuando tenga conocimiento, por razón de su cargo, de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la Administración pública federal; sustraiga, destruya, oculte, utilice o inutilice ilícitamente, por sí o por interpósita persona, información o documentación que se encuentre bajo su custodia, o a la cual tenga acceso con motivo de su cargo; propicie daños a las personas, lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado, cuando el daño, la pérdida o sustracción hayan sido propiciados por el incumplimiento de su deber.

*Abuso de autoridad* lo comete aquel servidor público que: pida auxilio a la fuerza pública o la emplee para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial; en ejercicio de sus funciones, o con motivo de ellas, haga violencia a una persona sin causa legítima, la veje o la insulte; haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente; obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio; autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme para desempeñar un empleo público y otorgue cualquier identificación que acredite como servidor público a una persona que no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que haga referencia la identificación.

*Uso indebido de atribuciones y facultades* lo comete el servidor público que otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación de bienes de dominio de la Federación en forma indebida; otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico, franquicias, exenciones, deducciones, o subsidios sobre impuestos, y en general sobre los ingresos fiscales, indebidamente; otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos; haga una aplicación pública distinta de aquella a la que estén destinados los fondos públicos, o hiciere un pago ilegal, cuando sepa que la aplicación que hace tiene un fin diverso al autorizado.

*La concusión* se configura cuando un servidor público exige dinero, valores o servicios a título de impuesto, contribución, renta, rédito, salario o emolumento.

*La coalición de servidores públicos* se da, cuando éstos se coaligan para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impiden su ejecución o bien, hacen dimisión de sus puestos con la finalidad de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramos.

*La intimidación* se tipifica cuando un servidor público utilice la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona, para evitar que ésta o un tercero aporte información relativa a una conducta sancionada por la Ley de responsabilidades.

Por su parte, el *ejercicio abusivo de funciones* lo comete aquel servidor público que: otorgue indebidamente contratos, concesiones, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas; o realice cualquier otro acto jurídico que le produzca beneficio económico indebido, cuando para ello se valga de información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión.

*Tráfico de influencia* se configura cuando un servidor público: promueve o gestiona la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos, ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo; promueve la conducta ilícita o se preste a la promoción o gestión de negocios públicos, y solicite o promueva indebidamente cualquier resolución o la realización de cualquier acto material del empleo de otro servidor público, que le traiga como consecuencia beneficios económicos.

*Cohecho* se comete por aquel servidor público que: solicita o recibe indebidamente dinero o cualquiera otra dádiva; o acepta una promesa, para hacer o dejar de hacer algo relacionado con su función.

*Peculado* se configura cuando se utilizan fondos públicos para propósitos diferentes a los autorizados, como la utilización de valores, dinero o fincas para usos propios del servidor público, o para promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o bien para denigrar a cualquier persona.

Por último, *el enriquecimiento ilícito* se presenta

cuando un servidor público no puede acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la procedencia legítima de los bienes a su nombre, o de aquéllos respecto de los cuales se conduce como dueño.

Todos estos delitos pueden ser cometidos por servidores públicos que forman parte de la Administración pública federal y, por lo tanto, la imposición de las penas correspondientes o la perspectiva de que si se incurre en ellos puede darse lugar a la imposición de la pena, constituyen un medio de control por parte de los tribunales penales.

6.3.3 *El juicio de amparo*. Finalmente encontramos, como medio de control de la Administración pública, por la vía jurisdiccional, el juicio de amparo, toda vez que cualquier particular que resulte afectado en sus garantías individuales por algún acto de los órganos de la Administración pública federal, puede interponer el juicio de amparo indirecto ante el Juzgado de distrito competente y, en su caso, llegar hasta la interposición del recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con lo establecido por la Ley de amparo y por la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

Pero, además, en contra de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos o por los tribunales penales antedichos, los particulares pueden promover juicio de amparo por violación a las garantías consagradas por la Constitución.

#### 6.4. *Conclusión del §6.*

De todo lo antes analizado, podemos concluir que en México existe un control de la administración amplio y complejo, tanto a nivel interno, como por parte del Poder Legislativo y de los tribunales administrativos, o del Poder Judicial; control que, con las graves limitaciones apuntadas (*supra*, §6.3.), es de gran relevancia formal, desde el momento en que se encuentra previsto por la Constitución.

### 6.5. BIBLIOGRAFÍA MEXICANA DEL

§6 6.5.1. *Legislación y jurisprudencia* A las ediciones indicadas en los demás apartados, *adde*:

*Código de procedimientos civiles para el Distrito Federal*, 40a. ed., ciudad de México: Porrúa Hnos. S.A., 1991, 373 pp.

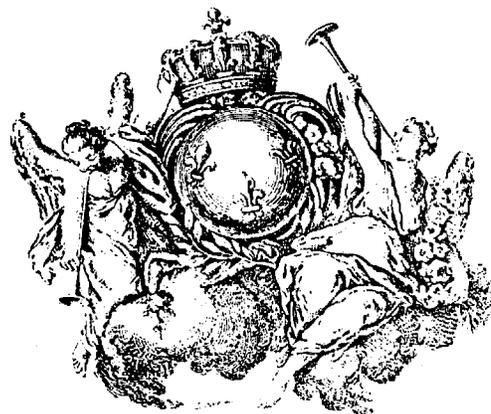
*Código de procedimientos penales*, 43a. ed., ciudad de México: Porrúa Hnos., S.A., 1991, 1215 pp.

*Código Fiscal de la Federación*, comentado por el Prof. Lic. Luis Eduardo RAMÍREZ-RUIZ; "Prólogo" por el Lic. Francisco RA-MÍREZ-FONSECA, ciudad de México: Pac, 7a. ed., 1992, 351 pp.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, "Presentación" y "Discurso" pronunciado por el Lic. Jesús REYES-HEROLES, texto y "Prontuario constitucional (índice analítico)"

- por el Lic. Javier LOZANO Y ROMEN, ciudad de México: Secretaría de Gobernación/Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, 1975, 136 pp. in4o.
- GUERRERO-LARA, Ezequiel y CORTINA G. QUIJANO, Aurora (compiladores), *La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de impuestos 1917-1985*, "Prólogo" del Lic. Jesús SILVA-HERZOG FLORES, ciudad de México: UNAM-I.I.J./Tribunal Fiscal de la Federación-Fideicomiso para promover la investigación del derecho fiscal y administrativo, 1986, XVI+ 723 pp.
- IBARRA-GIL, Rafael (compilación), *Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación 1937-1985*, con una "Introducción" del Mag. Dr. Gonzalo ARMIENTA-CALDERÓN, ciudad de México: Revista del T.F.F., 1986, 270 pp.
- Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación 1937-1951*, obra conmemorativa del quincuagésimo quinto aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, ciudad de México: T.F.F., 1991, 403 pp.
- Ley del Seguro Social*, 49a. ed., 1991, ciudad de México: Porrúa Hnos., S.A., 1025 pp.
- Ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente*, 4a. ed., ciudad de México: Porrúa Hnos., S.A., 1991, 486 pp.
- Ley orgánica de la administración pública federal*, cuya edición incluye las leyes Federal de las entidades paraestatales. General de planeación. General de deuda pública, de Presupuesto, General de bienes nacionales, de Contratos y obras públicas, de Responsabilidades de los servidores públicos; ciudad de México: Porrúa Hnos., S.A., 27a. ed., 1992, 943 pp.
- Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal*, cuya edición incluye en particular la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. y disposiciones complementarias, ciudad de México: Porrúa Hnos., S.A., 1991, 759 pp.
- NAVA-NEGRETE, Alfonso, *Legislación comparada de justicia administrativa*, ciudad de México: T.F.F. y S.H.CP., 1987, 659 pp.
- Senado de la República, presidencia de la Gran Comisión del, *Los Constituyentes ante su obra-1917*, "Prólogo" de Mariano PALACIOS-ALCOCER, ciudad de México: Coordinación de asesores del C. presidente de la Gran Comisión/Coordinación de internación y relaciones públicas del Senado, 1985, 322 pp. in 4o.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de especialización judicial de la, *Manual del juicio de amparo*, 5a. reimpresión 1990, XVI+ 559 pp.
- Tribuna Fiscal de la Federación-Cincuenta años al servicio de México*, ciudad de México: T.F.F. y Fideicomiso para promoverla investigación del derecho fiscal y administrativo, 6 tomos, 1987-1988, 372 + XXIV-1091 + 829 + 756 + 922 + 936 pp.
- TRUEBA-URBINA, Alberto y TRUEBA-BARRERA, Jorge, *Nueva legislación de amparo reformada* (doctrina, textos y jurisprudencia; se incluye, además, la Ley orgánica del Poder Judicial federal y sus reformas), 49a. ed., ciudad de México: Porrúa Hnos., S.A., abril de 1988, 447 pp.
- 6.5.2. Doctrina
- ARMIENTA-HERNÁNDEZ, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, "Introducción" de Fernando FLORES GARCÍA, ciudad de México, 1991, XXIV + 350 pp.
- ÁVILA DE LA TORRE, Ricardo, *El juicio de amparo y sus equivalentes en el derecho norteamericano*, tesis licenciatura: UNAM/Fac. Der., 1986, 166 ff.
- BARRAGAN-BARRAGAN, José, *Algunos documentos para el estudio del origen del juicio de amparo 1812-1861*, ciudad de México: UNAM/I.I.J., múltiples reimpresiones desde 1980, 297 pp.
- , *Primera ley de amparo de 1861, ibidem*, 224 pp.
- , *Proceso de discusión de la ley de amparo de 1869, ibidem*, 333 pp..El laberinto de la ilegalidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ciudad de México: Crisol, 1991, 127 pp.
- , "La CNDH y legalidad en México-Una aproximación a su naturaleza jurídica", Jorge Luis SIERRA-GUZMAN (coord.), *La Comisión Nacional de Derechos Humanos-Una visión no gubernamental*, ciudad de México: Comisión mexicana de defensa y promoción de los derechos humanos A.C./Librería El Juglar, 1992, XVI + 252 pp., esp. 163-251.
- , "Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos", *Las responsabilidades de los servidores públicos*, ciudad de México: UNAM-I.I.J./M. Porrúa, 1984, pp. 29-57.
- BOHON-DEVARS, Víctor Ángel, *La interpretación del artículo 133 constitucional*, tesis licenciatura: Escuela Libre de Derecho, 1986, II + 133 ff.
- CÁRDENAS, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, "Prólogo" de Elisur ARTEAGA-NAVA, ciudad de México: Porrúa Hnos., S.A., 1982, 567 pp.
- CARREÑO-CARLÓN, José Ramón, *La autorreforma de gobierno y la administración pública* (El caso Díaz Serrano), tesis licenciatura: UNAM/Fac. Derecho, 1992, 754 pp. [Diseción actualísima de la maraña de complicidades entre los tres Poderes constituidos].
- CARRILLO-FLORES, Antonio, *La justicia federal y la administración pública*, ciudad de México: Porrúa Hnos., S.A., 2a. ed., 1973, 372 pp. (conocida en su 1a. ed. de 1939 como *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración pública en México*).
- , *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, ciudad de México: Porrúa Hnos., S.A., 1981, 324pp.
- , *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, ciudad de México: UNAM-I.I.J., 1987, esp. "El control de la constitucionalidad de las leyes y actos de autoridad en México" (pp. 91-107), "La responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación" (pp. 151-167) y "El proceso administrativo en la Constitución mexicana" (pp. 179-188).
- CASSIN, Rene, "Préface" a *Veinte años de evolución de los derechos humanos*, ciudad de México: UNAM-I.I.J., 1974, 605 pp.
- CASTANEDA-JIMÉNEZ, Héctor Francisco, *La modernización del sistema de administración de justicia como instrumento para renovar la dinámica social en México*, tesis doctorado: UNAM/Fac. Derecho, 1991, 497 ff.
- Contaduría Mayor de Hacienda (Poder Legislativo federal), *Repertorio bibliográfico sobre fiscalización y control gubernamental en México 1958-1982*, ciudad de México: Cámara de Diputados, 1984, XII + 564 pp. in 4o.
- CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Un derecho administrativo comunitario latinoamericano (Notas para una consideración multidisciplinaria)", "Presentación" de Andrés CASO-LOMBARDO, ciudad de México: *Rev. latinoamericana de administración pública*. No. 7, 1978, pp. 5-78.
- , "Contribución al estudio de la justicia en la Revolución" (coordinador), *La justicia en la Revolución*, Managua: Corte Suprema de Justicia y ciudad de México: Secretaría del Trabajo y Previsión Social/Editorial popular de los trabajadores, 1981, 746 pp., sp. 457-489.
- , "Jurisdicción administrativa y tecnocracia judicial", *Libro homenaje al doctor Eloy Lares Martínez*, 2 vols., 1198 pp., Caracas: Universidad Central de Venezuela/Fac. Derecho-I. Der. Público, 1984, en el t. I, pp. 235-254., *Anteproyecto de código unitario de procedimientos administrativos para el Distrito Federal* (dirección, corrección, acción), ciudad de México: UN AM-Taller de derecho público y Coordinación General Jurídica del Departamento del Distrito Federal 1986, LV + 69 folios.
- , *Comentarios al proyecto de ley de Jurisdicción contencioso-administrativa para el Estado de México*, (dirección, corrección), Naucalpan de Juárez/Toluca de Lerdo: UNAM-Taller de derecho público de la E.N.E.P. "Acatlán", 1986, 36 folios.
- , "Prólogo" a *El juicio de amparo* de Arturo GONZÁLEZ-COSÍO, ciudad de México: Porrúa Hnos., S.A., 3a. ed., 1990, 321 pp., sp. 11-17.
- CUÉ DE DUARTE, Irma, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación-Propuesta legislativa de reorganización*, ciudad de México: I.N.A.P., 1984, XVI + 151 pp.
- DELGADILLO-GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El derecho disciplinario de la función pública*, tesis doctoral: UNAM/Fac. Derecho, reimpresa en ciudad de México: I.N.A.P., 1990, XXIV + 167 pp.
- ENCISO-OSUNA, José Juan, *La normatividad y el control en las*

- empresas públicas* (planteamiento teórico-real), tesis licenciatura: UNAM/Fac. Cs. Políticas, 1989, 221 ff.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Protección jurídica de los derechos humanos*, ciudad de México: Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), 1991, 227 pp. in 4o.
- GONZÁLEZ-AVELAR, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, "Prólogo" de Antonio CARRILLO-FLORES, ciudad de México: UNAM-Coordinación de Humanidades, 1979, 168 pp.
- GONZÁLEZ-COSÍO, Arturo, *El Poder Público y la jurisdicción administrativa en México*, 2a. ed., ciudad de México: Porrúa Hnos., S.A., 1982, 252 pp.
- , *El juicio de amparo*, 3a. ed., ciudad de México: Porrúa Hnos., S.A., 1990, 323 pp.
- GUERRERO-ARAIZA, Olga, *El control de la empresa pública y la Ley de las entidades paraestatales*, tesis licenciatura: UNAM/Fac. Derecho, 1988, 215 ff.
- GUTIÉRREZ-BAYLÓN, Juan de Dios, *La formación del juicio de amparo en la Nueva España*, tesis licenciatura: UNAM/Fac. Derecho, 1985, 135 ff.
- HERNÁNDEZ, Octavio A. (director), *Derechos del pueblo mexicano (México a través de sus Constituciones)*, ciudad de México: XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 8 vols., 1967; hay una 2a. ed., periódicamente actualizada, por iniciativa de la L Legislatura entonces en 13 vols., Miguel Ángel Porrúa, 1979-1980.
- HERNÁNDEZ ORTIZ, Alejandro Javier, *El enriquecimiento inexplicable de funcionarios y empleados públicos*, tesis licenciatura: Univ. Iberoamericana/Derecho, 1983, 300 ff.
- HONORAT-VÁZQUEZ, Jorge Luis (coordinación), *Funciones, objetivos y métodos de las Contralorías*, ciudad de México: I.N.A.P., colección Praxis, No. 64, 1984, 281 pp.
- , *Prevención de la corrupción en el servicio público: Un enfoque internacional*, *ibidem*. No. 65, 151 pp.
- ISOARD, Carlos A., *Auditoría de las operaciones del gobierno: efectividad, eficacia y eficiencia del gasto público*, ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1981, 272 pp.
- KRIEGER VÁZQUEZ-GÓMEZ, Emilio, "Prólogo" a Jorge Luis SIERRA-GUZMÁN (coordinador). *La Comisión Nacional de Derechos Humanos-Una visión no gubernamental*, ciudad de México: Comisión mexicana de defensa y promoción de los derechos humanos A.C./Librería El Juglar, 1992, XVI + 252 pp., esp. V-XI.
- LANZ-CÁRDENAS, José Trinidad, *La Contraloría y el control interno en México-Antecedentes históricos y legislativos*, ciudad de México: Secretaría de la Contraloría General de la Federación/Fondo de Cultura Económica, 1987, 584 pp.
- LARIS-RODRÍGUEZ, Eduardo Luis, *Responsabilidad económica del Estado y de los servidores públicos*, tesis licenciatura: UNAM/Fac. Derecho, 1988, 459 ff.
- MOYA-CUSSI, Joaquín Carlos, *La administración pública frente a la Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos* -Historia, análisis y crítica, tesis licenciatura: Univ. Iberoamericana/Derecho, 1988, 324 ff.
- ORTIZ—REYES, Gabriel, *El control y la disciplina en la administración pública federal*, ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1988, 153 pp.
- OZCO-HENRÍQUEZ, José de Jesús, "Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos". *Las responsabilidades de los servidores públicos de las entidades paraestatales como una respuesta a la demanda de mayor control administrativo de la empresa pública en México*, tesis licenciatura: UNAM/Fac. Derecho, 1988, 215 ff.
- ROQUÉ-FOURCADE, Elsa Cristina, *Título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, tesis de maestría: Univ. Iberoamericana/Derecho, 1987, 402 ff.
- RUIZ-HARRELL, Rafael, "Legalidad, estructura y atribuciones de la CNDH", en la obra de Jorge Luis SIERRA-GUZMÁN (coordinador), *La Comisión Nacional de Derechos Humanos - Una visión no gubernamental*, ciudad de México: Comisión mexicana de defensa y promoción de los derechos humanos A. C. / Librería El Juglar, 1992, XVI + 252 pp., esp. 137-161.
- RUVALCABA-MÁRQUEZ, Flavio Hugo, *Las condiciones políticas y sociales de los pueblos prehispánicos de México y el amparo estatal*, tesis licenciatura: UNAM/Fac. Derecho, 1982, 351 ff.
- SALAZAR-ABARCA, Enrique A., *Derecho parlamentario* (La Contaduría Mayor de Hacienda hacia un Tribunal Mayor de Hacienda), ciudad de México: I.N.A.P., 1989, 251 pp.
- SIERRA-GUZMÁN, Jorge Luis, "La CNDH: Una experiencia insuficiente para abatir la impunidad", en la obra coordinada por él mismo. *La Comisión Nacional de Derechos Humanos - Una visión no gubernamental*, ciudad de México: Comisión mexicana de defensa y promoción de los derechos humanos A. C. / Librería El Juglar, 1992, XVI + 252 pp., esp. 33-93.
- SOBERANES-FERNÁNDEZ, José Luis, "La responsabilidad administrativa de los servidores públicos", *Las responsabilidades de los servidores públicos*, ciudad de México: UNAM-I.I.J./Manuel Porrúa, 1984, pp. 131-143.
- , *Sobre el origen de la Suprema Corte de Justicia de México*, tesis licenciatura: UNAM-I.I.J./Manuel Porrúa, 1984, pp. 131-143.



## CONCLUSIONES GENERALES

por  
León CORTIÑAS-PELÁEZ\*

En las páginas anteriores de esta "reflexión prospectiva en 1992", tanto en la entrega (*Alegatos*, No. 21, mayo/agosto 1992, pp. 174-219) como en la 2a. entrega (*Alegatos*, No. 22, septiembre/diciembre 1992, pp. 94-124), los siete coautores de este estudio en verdad "preliminar" hemos insinuado un tránsito metodológico de la simple "fenomenología" a la "ontología" jurídicas y hoy, tras arduos quince meses de búsqueda, nos imponemos la presentación, ciertamente muy provisoria, de algunos elementos de "axiología" o estimativa jurídico-administrativa que nuestro discurso nos habilita a formular, siempre en diálogo constructivo con todos nuestros lectores. Una mirada creativa al devenir del derecho patrio, fragmentariamente expuesto en estas dos entregas, nos lleva a unas pocas puntualizaciones, en el orden indicado oportunamente en nuestra *Introducción* (cfr. *Alegatos*, No. 21, mayo/agosto 1992, pp. 175-177). Helas aquí.

01. En auténtica ciencia social y no en castrada técnica normativa, el derecho de nuestra Administración pública requiere evitar dos extremos esterilizantes: por una parte, el tecnicismo ramplón, consistente en la mecánica y oscuridad de las reglas positivas; por otra parte, el ideologismo altisonante, que se manifiesta con una crítica o alabanza, igualmente mecánicas, de la barbarie o de la excelencia sumariamente imputadas al ordenamiento jurídico objetivo hoy vigente. Con esta salvedad general, partimos naturalmente de que el Derecho, y más aún el derecho de la Administración pública, configura una respuesta socio estructurada y socio estructurante a problemas de la comunidad, respuesta articulada mediante una formulación técnico-normativa. Ahora bien, *la ciencia no es neutra* (ni siquiera la pura física, como precisara Albert EINSTEIN ante el sombrío horizonte atómico, de finales de los años cuarenta, de este ya lánguido siglo XX), *la ciencia jurídica no sólo implica sino que exige una inserción valorativa en su ámbito espacio-temporal de validez* y, por ello, sería traicionar su sentido y sus fundamentos si, concretamente en México y en 1992, hiciéramos abstracción de los valores normativizados, de la "axiología de la Ley Suprema". Estos valores no reemplaza a las normas, pero son el músculo que acciona su esqueleto reglado: en efecto, *la 'pura norma', despojada de sus valores nutritivos* (por ejemplo, los normativizados en los artículos 3, 25 a 28, 39 a 41, 49, 73. XXIX. D a H, 81, 83, 96, 103, 107, el Título Cuarto, 115, 116, 123, 124, 129, 134, 136; *sólo*

*nos da una "ciencia jurídica sin Derecho"*. La aparente neutralidad, en nuestro país, de algunos manuales con o sin pretensiones de teoría general, engaña al estudiante y así esta "pura" ciencia, (sin conciencia) configura un fraude, otro más.

2. El Estado justifica su existencia ante la comunidad, no por su "poder" sino por los "servicios" o cometidos que para ella ejecuta. *La noción de los "cometidos del Poder Público" configura de este modo el núcleo conceptual del Derecho de la Administración Pública*. En función administrativa, los cometidos son las tareas concretas, cumplidas mediante actos jurídicos u operaciones materiales, en algunos casos con la colaboración de los particulares, que ejecutan las administraciones públicas teniendo por destinatarios a variadas categorías de habitantes del país (**súbditos**, usuarios, beneficiarios, clientes o consumidores), para contribuir a la plena realización de los valores constitucionales supremos preceptuados por el orden jurídico objetivo. Normalmente se da así una relación dialéctica entre el deber prestacional de la Administración pública y el derecho público subjetivo, de todos los particulares, a su ejecución.

3. Por lo expuesto, en estricto sentido y con carácter tentativamente descriptivo, *definimos al Régimen jurídico de la Administración pública* como el conjunto de reglas relativas a la organización, funcionamiento y control de las instituciones administrativas que configuran, en su caso mediante prerrogativas y sujeciones exorbitantes al derecho común, el sistema de relaciones jurídicas requerido por la prestación de los cometidos del Poder Público.

1.1. *La función constituyente*, la cuarta en la cronología formal pero la más importante de las funciones del Poder Público en ejercicio de la soberanía, merece una reivindicación normativa mexicana tanto federal como estadual. La Ley Suprema y las Constituciones de los Estados la regulan, oblicuamente, en cuanto a los procedimientos de iniciativa, promulgación y publicación: ello permite desvirtuaciones, particularmente a nivel del Ejecutivo, que exigen un acotamiento más preciso del ejercicio de ésta, la función jurídica suprema de nuestro ordenamiento.

1.2. *las potestades del Senado, en cuanto órgano del Pacto Federal*, señalan, por su misma debilidad y omisiones (cfr. *infra*, conclusiones §§ 3.2. y 5.1.), al centralismo que lo asfixia así como a toda la vida político-administrativa del país. No parece admisible continuar prescindiendo del órgano legislativo del Pacto Federal, en la sanción congressional del Presupuesto de Egresos y, de convertirse (como en otros regímenes presidenciales) el Plan en acto sancionado por el Congreso, el Senado debiera también participar en su sanción sexenal.

1.3. *La Asamblea de Representantes del Distrito Federal* sólo tendrá sentido en caso de establecerse sin

\* Catedrático por oposición en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y en la UNAM; Investigador Nacional de México.

miedos electorales que no se dan en entidades similares (capitales de nuestras entidades federativas, incluso desde los setentas en la París conservadora actual), su calidad de Estado libre y soberano al D.F., cuya Asamblea pasaría a ser titular de todas las funciones y facultades de una soberana Legislatura local, es decir, de una Legislatura estadual.

1.4. *Siendo la democracia político-administrativa un valor y un objetivo normativizado en la Constitución*, parece impostergable ir desmontado los resortes del centralista ultra presidencialismo hoy imperante mediante una drástica transferencia a Estados y Municipios de cometidos y facultades hoy centralizados en creciente violación sustancial del artículo 124 y, por ende, del Pacto Federal. Para ello, así sea al margen de la Federación y para su adecuado manejo administrativo, económico y financiero, los Estados requieren del urgente montaje de un servicio civil de carrera y, para hacerlo igualmente realidad en los Municipios, de una transferencia a éstos no sólo de toda la tributación en materia inmobiliaria, sino de una participación prorrateada del 60% como mínimo del rendimiento de las contribuciones estatales.

2.1. Para la eventual *suspensión de las garantías individuales debe restablecerse el acuerdo formalmente colegiado*, con un órgano que delibere y resuelva, como hasta 1981. El actual texto del nuevo artículo 29 es potencial factor de atropellos a evitar.

2.2. Es intolerable, en el mismo sentido, el monopolio de la acción penal por la Procuraduría General de la República, en la acusación y como parte: herramienta de peligrosa centralización "presidencializada" de la acción penal, debe modernizarse y hasta "civilizarse" admitiendo la legítima acción y participación autónomas de la parte agraviada (en verdad, la Sociedad civil). Urge una adecuación constitucional y legal.

2.3. *La fusión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de Programación y Presupuesto* es plausible: impide la demagogia del que gasta ("destapes" del PRI en 1981 y 1987) y la inhibición del que impopularmente tiene que recaudar. Políticamente conveniente, tiene empero riesgos administrativos que la experiencia de los años setentas debiera permitir evitar. Paralelamente cabría exigir una clara programación y mayor transparencia presupuestaria en el manejo del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), evitando su utilización personalizada y electorera. De lo contrario, la "avalancha prestacional" barre con el Estado de Derecho.

3.1. *La jefatura del Estado y de la Administración pública*, normada contra la tradicional regla de la simple mexicanía por nacimiento exigida como requisito a su titular, según las anteriores Constituciones patrias (1814, 1824, 1857), exige dos generaciones de

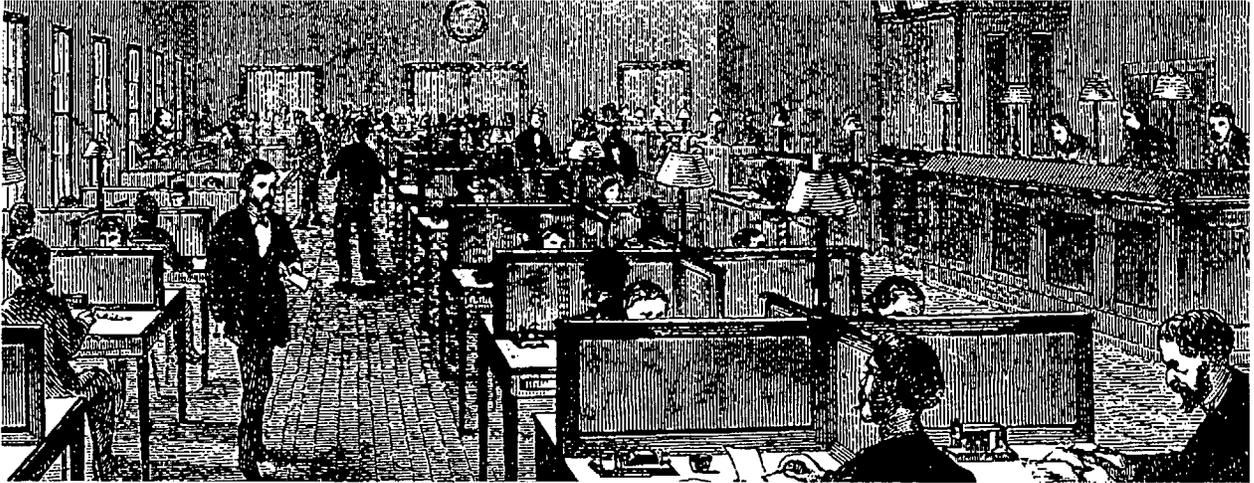
mexicanía por nacimiento. Semejante "atavismo tribal" nada tiene de sano nacionalismo: grandes "traidores" de nuestra historia lo han cumplido, mientras que millones de mexicanos de una generación han dado su vida por el país. La nacionalidad por nacimiento del candidato y del eventual titular, basta para poder ejercer con dignidad y eficacia la suprema jerarquía administrativa. Y esta superación de complejos, que nos vienen de la herencia política de Don Porfirio, robustecería la modernidad y el dinamismo de nuestros procesos político-constitucionales.

3.2. *El Ejecutivo Federal carece de todo real contrapeso*, no sólo en la descentralización territorial, sino también en la descentralización funcional ejercida por la Administración paraestatal. Quitarle sus poderes de nombramiento inconsulto, obligarlo a consultarlos con una mayoría senatorial calificada (como sin desmedro, para el régimen presidencial, se practica en los Estados Unidos de América, anualmente y para más de cien mil nombramientos), lo fortalecería como Jefe de Estado. Ello abriría carriles menos cesaristas que facilitarían la difícil pero impostergable estructuración de un servicio civil de carrera.

3.3. *La categorización económico-financiera de las entidades paraestatales*, por mero reglamento de 1990, destruye conceptos fundados en la Constitución y en la Ley congresional. Además, facilita mediante extrajurídicos criterios "brumosos", la desincorporación masiva, así marginada de los principios del Estado de Derecho.

4.1. *La originalidad centenaria del sector público mexicano de la economía* es el fruto eficaz y eficiente de una afirmación nacionalista congruente, que recoge y moderniza lo mejor de la concepción romano-ibérica de la propiedad, de la sociedad y de la propia economía. Parece prematuro considerarla superada y abandonarla en medio de las indecisas e impredecibles turbulencias internacionales posteriores a 1989. La probable integración con Canadá y los Estados Unidos de América en una zona de libre comercio no implica en sí, para México, la exigencia de entregarnos a la lengua, a las costumbres, pero tampoco a la ideología socio-económica, de los países anglosajones. Por respetable que ésta pueda parecernos, [por su superioridad tecnológica, desde el hundimiento de la Armada Invencible (1588) hasta la Tormenta del Desierto (1992) pasando por la tan "humanitaria" bomba atómica de Hiroshima (1945)], ni la pura técnica ni la "cortina de dólares" lo son todo y menos aun el único camino para la "hominización" planetaria. Una vez más, nuestra cultura político-económica puede tener plena conciencia, como en el siglo XVI, de nuestro enorme atraso tecnológico: ello no nos impone la quiebra de los valores humanistas y solidarios que sustentan nuestro constitucionalismo.

4.2. *La planeación "presidencial"*, impuesta por la Secretaría de P. y P. el 14 de septiembre de 1981, *agrava*



*la naturaleza antidemocrática de nuestra Administración pública, regida por criterios tecno burocráticos ajenos desde el fraude electoral de julio de 1988 al sufragio universal directo (cfr. § 3.2., nota 1). Es menester que se superen esa ignorancia jurídica y esos "traumas autoritarios" y que así el Plan, como Ley bicameral formal emitida por el Congreso de la Unión (supra, § 1.2.), asuma los intereses concretos de la representación popular y del Pacto Federal.*

4.3. El desarrollo es un imperativo expreso de la norma constitucional. *El simple crecimiento económico cuantitativo es la negación del cualitativo desarrollo exigido por la Constitución.* Por ello, el actual "modelo" neoliberal es abiertamente violatorio, no sólo de los valores en ella normativizados sino de la letra misma de la Constitución mexicana (supra, §4.4.2.).

5.1. *El presidente de la República detenta un monopolio sexenal de nombramientos, típico del antiguo "sistema del botín" electoral estadounidense.* Como lo demostró la experiencia angloamericana y, en general, la del derecho comparado universal, este sistema contradice la sensata norma mexicana que preceptúa el servicio civil de carrera. Además, arrasa con todos los principios administrativos establecidos por el artículo 134 (supra, § 6.1.1. y su nota 1) y es factor de ineficacia y corrupción en una profesión de servidor (público), que deja de serlo de todos para convertirse en el "siervo de su amo", carente así de toda preparación técnica y continuidad en el mérito.

5.2. *Los servidores públicos superiores, de todos los ramos (y no sólo los que ejecutan "cometidos esenciales") deben ser nombrados, en un régimen presidencial enmarcado por un Pacto Federal, a propuesta del Ejecutivo ratificada por el Senado de la República.* Esto debiera valer (cfr. supra, nuestra Conclusión general 3.2.) tanto para los superiores de la Administración centralizada como para los de la Administración paraestatal.

5.3. *La inequidad y la desproporcionalidad en las relaciones laborales* podrían ser consecuencia de una mayor movilidad de la fuerza de trabajo. Ello debe ser gravemente meditado, pues se trata precisamente de posturas

condenadas, no sólo por el Constituyente de 1917, sino en el Constituyente de 1857, por los abanderados de nuestro "liberalismo social".

5.4. *Una gestión centralizada de personal parece cada vez más inaplazable, ante el número y la heterogeneidad de los regímenes vigentes.*

6.1. *La debilidad orgánica del control de la Administración, y no sólo de la federal, es pasmosa.* Las instituciones, o son estructuralmente inviables o, cuando sirven, se tiende a su abrogación.

6.2. *La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, no sólo está al margen de la Constitución, sino que depende directamente del jerarca supremo de las instituciones a controlar.* Es una "policía administrativa presidencial", que impone sanciones eventualmente graves (hasta 20 años de inhabilitación) al margen del Poder Judicial Federal; ella es incompatible con la objetividad y el profesionalismo de un autónomo Tribunal de Cuentas, por esencia de naturaleza jurisdiccional y ajeno al Ejecutivo.

6.3. *Los tribunales administrativos autónomos tienen bien ganada fama de honestidad de eficiencia y de celoso equilibrio entre las partes.* La Ley del 5 de enero de 1988 desvirtúa su autonomía (tradicionalmente publicista) y, con retorcidos pretextos, los somete en segunda instancia a tribunales judiciales no especializados. Cabe esperar que, por el contrario y a la brevedad, se respeten su autonomía y calidad técnica, restableciéndolos y aun ampliándolos en su competencia, mediante el tan necesario Tribunal federal autónomo de lo contencioso-administrativo.

6.4. *La Comisión Nacional de Derechos Humanos empieza con innegable valor civil, pero con un régimen jurídico vulnerable.* En efecto, a pesar de todos los sabios y prudentes argumentos jurídicos y políticos en pro de su creación como órgano ajeno al Ejecutivo y eventualmente congresional, es un organismo descentralizado, ergo, y según la propia Ley Orgánica, un simple "auxiliar" del Ejecutivo. Por lo demás, el propio presidente de la C.N.D.H. ha reiteradamente denunciado el incumplimiento de la mayoría de sus "recomendaciones".