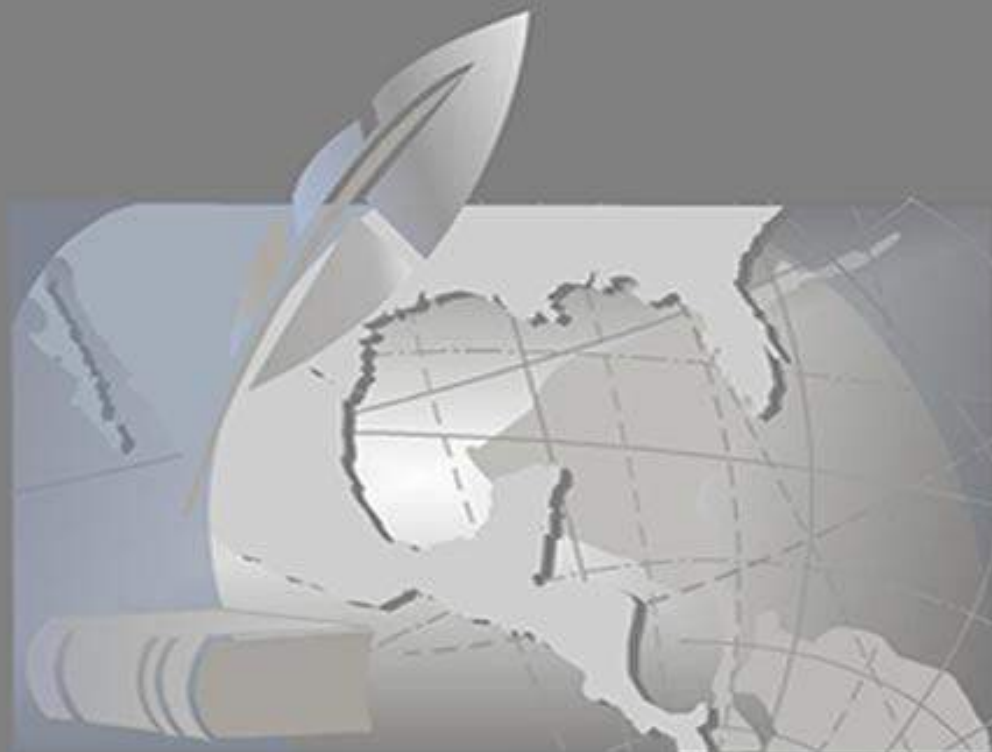


# MEMORIA

LEGISLACIÓN, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GLOBALIZACIÓN

# MEMORIA



LEGISLACIÓN,  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
Y GLOBALIZACIÓN  
10, 11 y 12 de Noviembre de 2010

# **MEMORIA**

**SEMINARIO:  
LEGISLACIÓN, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y  
GLOBALIZACIÓN**



**MEMORIA DEL SEMINARIO:  
LEGISLACIÓN, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GLOBALIZACIÓN**

**10, 11 Y 12 DE NOVIEMBRE DE 2010**

**©INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.**

Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151

Col. Palo Alto, C.P. 05110

Delegación Cuajimalpa, México, D.F.

50 81 26 14

[www.inap.org.mx](http://www.inap.org.mx)

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**© FACULTAD DE DERECHO**

**© LXI LEGISLATURA. CÁMARA DE DIPUTADOS**

**DERECHOS RESERVADOS**



Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

El contenido del trabajo de investigación que se publica, así como las impresiones y gráficas utilizadas, son responsabilidad del autor, lo cual no refleja necesariamente el criterio editorial.





LXI LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

**PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

DIP. JORGE CARLOS RAMÍREZ MARÍN

**JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA  
PRESIDENTE**

DIP. JOSEFINA EUGENIA VÁZQUEZ MOTA

**INTEGRANTES**

DIP. FRANCISCO ROJAS GUTIÉRREZ

DIP. ALEJANDRO DE JESÚS ENCINAS RODRÍGUEZ

DIP. JUAN JOSÉ GUERRA ABUD

DIP. PEDRO VÁZQUEZ GONZÁLEZ

DIP. REYES S. TAMEZ GUERRA

DIP. PEDRO JIMÉNEZ LEÓN

**SECRETARIO GENERAL**

DR. GUILLERMO JAVIER HARO BÉLCHEZ

**SECRETARIO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS**

LIC. EMILIO SUÁREZ LICONA

**SECRETARIO DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS**

ING. RAMÓN ZAMANILLO PÉREZ



**COMITÉ DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E  
INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS**

**PRESIDENTE**

DIP. OMAR FAYAD MENESES

**SECRETARIOS**

DIP. GUADALUPE PÉREZ DOMÍNGUEZ

DIP. EZEQUIEL RÉTIZ GUTIÉRREZ

DIP. VÍCTOR MANUEL CASTRO COSÍO

**INTEGRANTES**

DIP. JOSÉ ÓSCAR AGUILAR GONZÁLEZ

DIP. FERMÍN GERARDO ALVARADO ARROLLO

DIP. MARÍA DEL ROSARIO BRINDIS ÁLVAREZ

DIP. GERARDO DEL MAZO MORALES

DIP. FERNANDO FERREYRA OLIVARES

DIP. NANCY GONZÁLEZ ULLOA

DIP. SONIA MENDOZA DÍAZ

DIP. MA. TERESA ROSAURA OCHOA MEJÍA

DIP. ARTURO SANTANA ALFARO

DIP. FRANCISCO SARACHO NAVARRO

DIP. PEDRO VÁZQUEZ GONZÁLEZ

**DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E  
INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS**

LIC. CÉSAR BECKER CUÉLLAR



## CONSEJO DIRECTIVO 2008 - 2011

### PRESIDENTE

JOSÉ R. CASTELAZO DE LOS ÁNGELES

### VICEPRESIDENTE PARA ASUNTOS INTERNACIONALES

JAVIER BARROS VALERO

### VICEPRESIDENTE

MANUEL QUIJANO TORRES

### VICEPRESIDENTE PARA LOS IAPs

JOSÉ G. VALLARTA PLATA

### CONSEJEROS

MARÍA DE JESÚS ALEJANDRO QUIROZ

FRANCISCO CASANOVA ÁLVAREZ

MIGUEL ÁNGEL DÁVILA MENDOZA

HÉCTOR GONZÁLEZ REZA

AMALFI MARTÍNEZ MEKLER

ARTURO NÚÑEZ JIMÉNEZ

RAÚL OLMEDO CARRANZA

FERNANDO PÉREZ CORREA

CARLOS RETA MARTÍNEZ

ÓSCAR REYES RETANA

ALEJANDRO ROMERO GUDIÑO

RICARDO UVALLE BERRONES

### SECRETARIO

EDUARDO TOPETE PABELLO

### CONSEJO DE HONOR

#### *IN MEMORIAM*

LUIS GARCÍA CÁRDENAS

IGNACIO PICHARDO PAGAZA

ADOLFO LUGO VERDUZCO

JOSÉ NATIVIDAD GONZÁLEZ PARÁS

ALEJANDRO CARRILLO CASTRO

GABINO FRAGA MAGAÑA

GUSTAVO MARTÍNEZ CABAÑAS

ANDRÉS CASO LOMBARDO

RAÚL SALINAS LOZANO



INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.

## FUNDADORES

FRANCISCO APODACA Y OSUNA

JOSÉ ATTOLINI AGUIRRE

ENRIQUE CAAMAÑO MUÑOZ

ANTONIO CARRILLO FLORES

MARIO CORDERA PASTOR

DANIEL ESCALANTE ORTEGA

GABINO FRAGA MAGAÑA

JORGE GAXIOLA ZENDEJAS

JOSÉ ITURRIAGA SAUCO

GILBERTO LOYO GONZÁLEZ

RAFAEL MANCERA ORTIZ

ANTONIO MARTÍNEZ BÁEZ

LORENZO MAYORAL PARDO

ALFREDO NAVARRETE ROMERO

ALFONSO NORIEGA CANTÚ

RAÚL ORTIZ MENA

MANUEL PALAVICINI PIÑEIRO

ÁLVARO RODRÍGUEZ REYES

JESÚS RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ

RAÚL SALINAS LOZANO

ANDRÉS SERRA ROJAS

CATALINA SIERRA CASASÚS

RICARDO TORRES GAITÁN

RAFAEL URRUTIA MILLÁN

GUSTAVO R. VELASCO ADALID

# CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>1</b>
<b>CEREMONIA DE INAUGURACIÓN</b>	
JOSÉ R. CASTELAZO DE LOS ÁNGELES	<b>7</b>
CÉSAR BECKER CUÉLLAR	<b>9</b>
RUPERTO PATIÑO MANFFER	<b>13</b>

## **LÍNEA TEMÁTICA I**

### **DERECHO ADMINISTRATIVO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

<b>CONFERENCIA MAGISTRAL:</b> EL ESTADO MEXICANO, LA SOBERANÍA Y LA GLOBALIZACIÓN	<b>19</b>
<b>MESA 1:</b> ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	<b>39</b>
<b>MESA 2:</b> ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS	<b>83</b>
<b>MESA 3:</b> LOS PARTICULARES Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	<b>123</b>

## **LÍNEA TEMÁTICA II**

### **NUEVAS TENDENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LA GLOBALIZACIÓN**

<b>CONFERENCIA MAGISTRAL:</b> ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO	<b>165</b>
<b>MESA 4:</b> IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO	<b>189</b>
<b>MESA 5:</b> GOBIERNO ELECTRÓNICO	<b>227</b>
<b>MESA 6:</b> ORGANISMOS AUTÓNOMOS	<b>261</b>

**LÍNEA TEMÁTICA III**  
**PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA ADMINISTRACIÓN**

<b>MESA 7:</b> GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	<b>227</b>
<b>MESA 8:</b> GOVERNABILIDAD	<b>255</b>
<b>MESA 9:</b> RESPONSABILIDAD DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRENTE AL CIUDADANO	<b>277</b>
<b>CEREMONIA DE CLAUSURA</b>	<b>461</b>
<b>ANEXO:</b>	
MEMORIA FOTOGRÁFICA	<b>413</b>

# PRESENTACIÓN

En el mes de noviembre de 2010, la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y el Instituto Nacional de Administración Pública, decidieron llevar a cabo de manera conjunta un seminario, en torno a un tema que forma parte de la agenda política y legislativa de los países en general, aunque de manera especial en las economías emergentes; era la oportunidad para reunir a tres partes interesadas en el tema de la Administración Pública, que a su vez, compartían una preocupación: ¿cuál es el papel de la Administración Pública y de la legislación correspondiente, en el entorno de globalización que vive el mundo, el cual la ve como paradigma para alcanzar el desarrollo económico?

Así que, bajo la denominación de: *Legislación, Administración Pública y Globalización*, se sumaron los esfuerzos de los convocantes, para efectuar, bajo la óptica de las instituciones participantes y la experiencia de los expertos que cada una invitaría, un Seminario con el fin de revisar en nueve mesas de trabajo, los principales aspectos de esta propuesta, la cual resultaba muy ambiciosa, pero para fines didácticos, se planteó su desarrollo en tres líneas temáticas:

I) Derecho Administrativo y Administración Pública. En esta primera Línea Temática, se habrían de desarrollar tres mesas de trabajo, en las que los ponentes abordarían los siguientes aspectos: 1. Organización y Funcionamiento de la Administración Pública; 2. Administración de Recursos Públicos; y, 3. Los Particulares y la Administración Pública.

II) Nuevas Tendencias del Derecho Administrativo en la Globalización. Esta segunda Línea Temática, habría de ocuparse de revisar los temas derivados de la intromisión de las nuevas tecnologías y su impacto en la regulación administrativa; las mesas de trabajo abordaron: 4. Impacto de la Globalización en el Derecho Administrativo; 5. Gobierno Electrónico; y 6. Organismos Autónomos.

III) Propuestas para la Mejora de la Administración. Era un objetivo del Seminario, no parar únicamente en la revisión del fenómeno globalizador y su impacto, sino arribar a la formulación de propuestas; por ello, en la última Línea Temática, las mesas de trabajo abordaron los temas de: 7. Gobierno y Administración Pública; 8. Gobernabilidad; y, 9. Responsabilidad de la Función Pública Frente al Ciudadano.

De esta manera, el temario propuesto, junto con una selección de destacadas personalidades, con un perfil adecuado a cada una de las vertientes que debían abordar, permitió enriquecer nuestra percepción sobre una realidad que, al margen de los regímenes políticos o formas de organización económica, ha permeado a todas las sociedades en el planeta: el fenómeno de la globalización y sus efectos en las economías y en los sistemas políticos de los países y de la relación de éstos entre sí.

Los administradores públicos, académicos y legisladores que formaron parte del claustro de expositores o ponentes de este Seminario, dejaron en cada una de sus intervenciones, además de sus conocimientos y experiencias, sus valiosas reflexiones, compartiendo con sus audiencias un análisis prospectivo respecto del rumbo por ellos visualizado para el Derecho Administrativo; su vinculación con el fenómeno económico y político de la globalización y la conformación de los bloques económicos regionales; así como el impacto de la revolución tecnológica y de las telecomunicaciones en materia regulatoria.

Pero ciertamente la preocupación fue más allá, porque el fenómeno globalizador ha incidido en aspectos fundamentales de nuestro orden jurídico constitucional. El Dr. Ruperto Patiño Manffer, Director de la Facultad de Derecho de la UNAM, lo expresaba al referirse a la preocupación latente en nuestros documentos básicos e históricos, desde los Sentimientos de la Nación hasta la Constitución de 1917, pasando por los textos constitucionales que han estado vigentes en nuestro país; ese concepto al que se referían los documentos aludidos es la soberanía de la nación.

Soberanía que ahora vemos amenazada cotidianamente como efecto de la globalización; soberanía definida por el Dr. Patiño como: *un fenómeno complejo que no se reduce a las relaciones entre economía, política y derecho, sino que abarca rasgos tan disímiles como las creaciones culturales: música, expresiones religiosas, los gustos y aspiraciones, en especial el consumo.*

Por ello es que durante todo el siglo XX, y lo que va del presente siglo XXI hemos sido testigos de toda una transformación del Estado soberano, el cual de manera paulatina ha dejado de ser el ente más importante de la vida social, política e institucional. Y más relevante aún, en este proceso de transformación, el propio Estado ha sido no únicamente espectador, sino actor de su propia transformación, que ha posibilitado e incluso fomentado, a través de políticas económicas, la existencia y consolidación de un mundo en el que las barreras y fronteras se vean disminuidas.

Por todo ello resultaba relevante, apuntaba el Lic. José R. Castelazo, Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, revisar nuestro

sistema federal pues, añadía parafraseando a Gramsci, México enfrenta una crisis, identificada como un vacío que se da entre un sistema que termina, -el presidencialista- y otro que no acaba de construirse, porque si bien somos un sistema federal en la Constitución y en las Leyes, no lo somos en la realidad, pues, roto el sistema de consensos que permitía la unidad y disciplina con el que operaba aquel, no acierta el País a construir un nuevo mecanismo de entendimiento entre los Estados y la Federación.

Y por supuesto, también era relevante, mencionábamos en nuestra intervención en la ceremonia de inauguración de nuestro Seminario, revisar las repercusiones que sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública estaba infligiendo la globalización; cuál era su impacto a la soberanía, su afectación a la identidad nacional y la capacidad reguladora del Derecho para asegurar un Estado con responsabilidad social.

De gran contenido fue sin duda este encuentro entre legisladores, académicos y administradores públicos, que en franca camaradería dialogaron durante tres días en nueve mesas de trabajo, aportando lo mejor de sus luces y experiencias a los asistentes al evento, asesores e investigadores de la Cámara de Diputados, académicos, servidores públicos, estudiantes y público interesado, quienes se dieron cita en los recintos destinados para su realización que, por otro lado, resultaron espléndidos: la Antigua Escuela Nacional de Jurisprudencia y la Sala del Mural de los Constituyentes de México, en la Cámara de Diputados.

Para todos ellos, nuestros conferenciantes y panelistas, nuestros moderadores, organizadores y personal de apoyo y todos quienes hicieron el esfuerzo por acompañarnos durante el desarrollo de nuestras mesas de trabajo, quede aquí plasmado nuestro reconocimiento más sincero y este documento, con el que pretendemos agradecer su participación y extender a quienes tengan acceso a él, este acercamiento al análisis de la Administración Pública de México y sus perspectivas frente a los cambios tan intensos como los que venimos experimentando.

**LIC. CÉSAR BECKER CUÉLLAR**  
DIRECTOR GENERAL DEL CEDIP





**SEMINARIO**  
**LEGISLACIÓN, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GLOBALIZACIÓN**  
10, 11 Y 12 NOVIEMBRE 2010

**SEDE: ANTIGUA ESCUELA NACIONAL DE JURISPRUDENCIA. UNAM**  
MIÉRCOLES 10 DE NOVIEMBRE DE 2010

**CEREMONIA DE INAUGURACIÓN**

**MENSAJE INAUGURAL DEL SEMINARIO**

**JOSÉ R. CASTELAZO DE LOS ÁNGELES**  
PRESIDENTE DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL INAP

**CÉSAR BECKER CUÉLLAR**  
DIRECTOR GENERAL DEL CEDIP

**RUPERTO PATIÑO MANFFER**  
DIRECTOR DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM



## MENSAJE INAUGURAL DEL SEMINARIO

JOSÉ R. CASTELAZO DE LOS ÁNGELES

Muy buenos días a todas y a todos ustedes. Nos da mucho gusto tenerlos en este Seminario de Legislación, Administración Pública y Globalización. Es un seminario que por segunda ocasión se organiza entre la Facultad de Derecho de la UNAM, ahora la Cámara de Diputados y el INAP.

Este segundo año da muestra de que podemos ir tejiendo una tradición, ojalá se repita año con año la reflexión que nos hable del vínculo ineludible entre Derecho y Administración Pública apoyados por una legislación actualizada, adecuada, una legislación que realmente ayude a resolver los grandes problemas del país.

Es importantísimo que la Cámara de Diputados se involucre en el proyecto, porque no obstante que la Cámara tiene una serie de elementos que le auxilian a hacer los análisis respectivos para legislar lo mejor que se pueda, creo que es muy importante establecer estas alianzas con los que estudiamos y reflexionamos, normalmente, sobre nuestra vida pública.

Qué bueno que la Cámara de Diputados, qué bueno licenciado César Becker Cuéllar, se involucró en este proyecto, qué bueno que Don Ruperto Patiño Manffer nos siga entusiastamente apoyando en este intento y qué bueno que el INAP, finalmente una Casa de muchos abogados y abogadas, ahora establezca este vínculo con nuestra Facultad de Derecho.

No me resta más que desearnos muy buena suerte en este seminario, estoy seguro que así será. A nombre del INAP les doy las gracias por su presencia y espero que participe el público con sus inquietudes, con sus propias opiniones y que a los panelistas y a los conferenciantes nos permitan reflexionar con ustedes acerca del presente y, sobre todo, del futuro de México.

Muchas gracias



## MENSAJE INAUGURAL DEL SEMINARIO

**CÉSAR BECKER CUÉLLAR**

Doctor Ruperto Patiño Manffer, Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; licenciado José Castelazo, Presidente del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública; señores integrantes del Presídium; profesores, investigadores, alumnos y servidores públicos que nos acompañan; representantes de los medios de comunicación y del canal del congreso; señoras y señores:

En primer lugar, reciban todos ustedes un saludo del diputado Jorge Carlos Ramírez Marín, Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y del licenciado Omar Fayad Meneses, Presidente del Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Como ha quedado establecido, y como ustedes lo tienen en sus respectivos programas, hoy damos inicio a este Seminario sobre Legislación, Administración Pública y Globalización, que estrictamente se refiere a Derecho Administrativo, Administración Pública y Globalización, máxime si compartimos la idea de quienes piensan que existe una relación indisoluble entre el Derecho Administrativo y la Administración Pública y llegan hasta identificarlos como las dos caras de una misma moneda.

Por lo anterior, las propuestas legislativas que escuchemos en las materias integrantes del programa, deben tener su repercusión en la estructura y funcionamiento de la Administración Pública y viceversa.

En México, se advierte un fenómeno de profusión de disposiciones legislativas, que tienen diversas consecuencias para con la Administración Pública, causadas por una multiplicidad de factores, entre otros, por la insistencia de los medios y algunos círculos académicos, sobre los legisladores, en el sentido de calificar su actividad parlamentaria por el número de iniciativas que presenten, y no por la calidad y congruencia con el resto del orden jurídico positivo que tengan sus propuestas.

Dos Centros de Investigación de la Cámara de Diputados, revisarán, por ejemplo, toda la normatividad vinculada con el sector agropecuario y rural, que ha sido producto de la generación de normas que proponen medidas de desarrollo y promoción, tanto del sector como de la población que vive de él.

Algunas de ellas resultan inconexas y hasta contradictorias, o bien, que pueden ser muchas de ellas también parte de un cuerpo normativo más general.

Por otro lado, en la Administración Pública Mexicana y en el Derecho Administrativo, encontramos áreas o materias nuevas o no desarrolladas suficientemente, y en algunos casos han sido objeto de involución.

Dentro de estas materias, tenemos la cibernética, las telecomunicaciones, la genética, la comunicación social, la protección de los derechos a la privacidad, la regulación financiera, la libre competencia y la lucha contra el monopolio; las tareas fundamentales a recuperar es la planeación, programación integral y, sin duda alguna, de la evaluación; tarea en la que tiene una parte muy importante el propio Congreso de la Unión, así como todos los derechos económicos, sociales y culturales para cubrir las exigencias de un Estado Moderno.

La globalización, como ya decía Don José Castelazo, nos suscita una serie de reflexiones de las cuales, y solamente a manera de propuesta o acaso de provocación, compartiré con ustedes algunas de ellas, más que todo como interrogantes para entender el mundo contemporáneo.

¿Qué repercusiones traen las corrientes globalifóbicas en el Derecho Administrativo y cuáles las corrientes globalifílicas?, o para no confundirnos con lenguaje ¿qué proponen aquellos que piensan que debe avanzar la globalización, y qué sugieren concretamente quienes piensan que hay que acotar estos procesos?

Finalmente, una tercera posición: ¿qué papel juegan el Derecho Administrativo y la Administración Pública, para insertar a nuestros países en el proceso de globalización?, sin demérito de la soberanía, la afectación de la identidad nacional y la capacidad reguladora del Derecho, para asegurar un Estado con responsabilidad social. Este seminario, en tres grandes agrupamientos temáticos; el primero aborda la Organización y Funcionamiento de la Administración Pública, destacando la administración de los recursos públicos y la muy importante e insoslayable relación con los particulares y los gobernados.

En el segundo bloque, que se realizará el día de mañana, analizaremos el impacto que tiene la Globalización en el Derecho Administrativo, y las grandes aportaciones que para el funcionamiento de la Administración Pública trae lo que ha dado en llamarse el Gobierno Electrónico.

Finalizaremos por la tarde con un análisis orientado a los Organismos autónomos, cuya regulación expresa y común se hace cada vez más necesaria. El

viernes, tendremos el gusto de recibirlos en la Cámara de Diputados, en San Lázaro. Escucharemos las propuestas que se susciten en tres mesas de la más alta trascendencia para las relaciones de la Administración Pública y los actos de gobierno. La primera mesa abordará el tema de Gobierno y Administración Pública; la segunda, la Gobernabilidad; para concluir la jornada y el seminario con el importantísimo tema de la Responsabilidad de la Función Pública Frente al Ciudadano.

Quiero destacar la distinguida participación de especialistas, conoedores de la Administración Pública y el Derecho Administrativo, que intervienen en este seminario, que ocupan muy variadas posiciones, diputados federales, académicos reconocidos y servidores públicos connotados, participaciones que por lo variado de sus experiencias y el ejercicio de sus actividades, sin duda alguna, enriquecen el contenido de las ideas que aquí escucharemos.

Para el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados y para el resto de los organizadores, la Facultad de Derecho y el Instituto Nacional de Administración Pública, representa un gran honor tenerlos a todos aquí y también durante el desarrollo de todo el programa, por lo que les expresamos nuestro más profundo agradecimiento.

Muchas gracias





## MENSAJE Y DECLARATORIA INAUGURAL DEL SEMINARIO

RUPERTO PATIÑO MANFFER

Muy buenos días a todas y a todos ustedes. Muy bienvenidos a esta excelente instalación que es de todos nosotros, de todos los mexicanos y especialmente de todos quienes hemos tenido el privilegio de cursar, de pasar, de realizar nuestros estudios en la Universidad Nacional Autónoma de México. Sean todos ustedes muy bienvenidos.

Quiero expresar, antes de pasar al acto formal de la inauguración, una especial felicitación y agradecimiento, desde luego al Licenciado José Castelazo, Presidente del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública, así como a la Cámara de Diputados, a través del Licenciado César Becker Cuéllar, porque hicieron posible la convergencia de estas tres instituciones fundamentales para el país: la academia, el cuerpo legislativo, en la convergencia, en la reflexión y en el estudio de temas fundamentales para nuestro país, para el presente, para el futuro, ahora que tanto lo necesita.

Es indudable que estamos enfrentando una crisis que no tiene precedente en muchos aspectos del gobierno de nuestro país. Me parece que los académicos, los legisladores, actuando en conjunto, algo podemos decir, algo podemos reflexionar, algunas propuestas habremos de entregar a los responsables del gobierno de nuestro país porque no es un problema sólo del gobernante. Me parece que los problemas que estamos enfrentando, son de todos los mexicanos y cada quien, desde su trinchera, tendrá que hacer el ejercicio y el esfuerzo de analizar, de reflexionar y de proponer.

Quiero, desde luego, darle la bienvenida de manera muy especial al licenciado José Castelazo, muchas gracias José por aceptar que nos reuniéramos en este recinto, insisto, es de todos; en estos momentos es la UNAM, quien administra esta Escuela Nacional de Jurisprudencia, donde muchos de nuestros grandes juristas, los más destacados juristas, los que realmente crearon la Escuela del Derecho en México aquí estudiaron, por aquí pasaron. Tenemos ejemplos tan notables como nuestro maestro Pedro Ojeda Paullada, que nos hace favor de acompañarnos y que aquí estudió, aquí se formó, y muchos más, no quiero dar nombres para no dejar ninguno fuera. Le agradezco mucho al maestro Ojeda Paullada que nos acompañe.

Creo que en este edificio ronda el espíritu de los abogados, no nada más de los abogados, sino de los politólogos, de los administradores, porque es un punto de partida, me parece que aquí hay una semilla de la que después se fue desarrollando, desde luego la Facultad de Derecho, la Escuela y después Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, inclusive la Escuela y después Facultad de Economía, lo cual me parece que da a este espacio, a este edificio una característica muy especial y hace que sea un lugar muy pertinente para la reunión.

Agradecerle también a Don César Becker Cuéllar, César muchas gracias por tu iniciativa; por tu promoción y apoyo de la Cámara de Diputados, que está presente en este encuentro académico, en este seminario, y eso le da una importancia fundamental. No es nada más los académicos, no es nada más los estudiosos, los intelectuales que van a discutir, van a reflexionar sobre un tema, sino que además va a estar presente el cuerpo legislativo más importante del país: la Cámara de Diputados, recibiendo también las reflexiones, proponiendo sus propias reflexiones y me parece que en esa convergencia todos vamos a ganar.

Yo le agradezco mucho a Don César Becker Cuéllar que haya aceptado acompañarnos y sumarse a este esfuerzo y ser parte del seminario, desde luego. También a Don Luis García Cárdenas, expresidente del INAP, muchas gracias Luis también por acompañarnos, lo que refuerza la idea que vengo desarrollando de que la suma de los esfuerzos entre instituciones que tenemos la misma vocación. Entiendo que el INAP y la Universidad, en este caso también de la Facultad de Derecho, tenemos la misma vocación o cuando menos objetivos muy similares, muy parecidos.

Por eso es que hemos podido trabajar en conjunto, no es la primera vez que nos reunimos, esta es ya la segunda vez, la primera vez fue muy exitosa y espero que esta ocasión sea todavía más exitosa y que sigamos, José, adelante, yo creo que este ejercicio puede repetirse con la frecuencia que ustedes consideren pertinente y, desde luego, aquí siempre estarán disponibles las instalaciones de la Escuela Nacional de Jurisprudencia para que eso sea posible.

Desde luego también a mi compañero Guillermo Teutli, responsable de la División de Educación Continúa, quien ha sido un apoyo importante en la organización de este seminario, y a Don Rafael Velázquez Gallegos, también de la Cámara de Diputados, muchas gracias Don Rafael por acompañarnos.

Muchas gracias a todos ustedes, me da mucho gusto, sobre todo encontrar a jóvenes estudiantes, a mujeres, a hombres estudiantes igual que académicos. Yo espero que nos podamos seguir encontrando durante tres días que es el tiempo en el que vamos a trabajar. Hoy y mañana en estas instalaciones

y el último día será en la propia Cámara de Diputados, ahí concluiremos con nuestro seminario, ahí cerraremos nuestras reflexiones.

Espero que nos sigamos encontrando, que nos sigamos viendo, que realmente se alcancen las expectativas que cada uno de nosotros se ha formulado al venir hasta este lugar de la Ciudad de México tan emblemático,

Sobre todo en este momento para nosotros es de gran felicidad, de regocijo, porque dentro del marco de los festejos del Bicentenario y del Centenario que abarcan a todo el país, la propia Universidad, ustedes lo saben, festeja su primer siglo de ser una Universidad Nacional, sus primeros cien años.

Y no es que la Universidad tenga cien años, si nos remontamos a la historia de la Universidad hasta la Real y Pontificia, estamos hablando de cerca de 500 años. Pero de ser una Universidad Nacional, la Universidad de todos los mexicanos, la Universidad que es el *Alma Mater* de una infinidad de universidades públicas y privadas, que afortunadamente han crecido a lo largo y ancho del país, esa fue la semilla, la Universidad Nacional todavía no en ese tiempo Autónoma de México, ahora Autónoma de México. También este seminario tan importante se suma a estos festejos. Así lo considero y me parece que éste, es una aportación más a los festejos, al reconocer la importancia que ha tenido para el país la Universidad Nacional Autónoma de México.

Sin duda, es una institución que ha hecho grandes aportaciones al desarrollo del país, mucho de lo que el país ha podido avanzar, mucha de la modernidad que ahora tiene nuestro país, justamente se debe a universitarios egresados de esta Casa de Estudios.

De tal manera que los felicito, me felicito, les doy a todos un abrazo muy afectuoso, muy caluroso de académico, de universitario. Deseo que las expectativas que cada uno de ustedes tiene respecto de los resultados de este seminario realmente se cumplan, se alcancen.

Con esta breve introducción y este mensaje de bienvenida quiero declarar, si hacen el favor de ponerse de pie:

Siendo el día 10 de noviembre a las 9:58 horas de la mañana, declaro formalmente inaugurado el Seminario Legislación, Administración Pública y Globalización, organizado e impartido por el Instituto Nacional de Administración Pública, la Cámara de Diputados y la Universidad Nacional Autónoma de México a través de su Facultad de Derecho.

Muchas gracias



**SEMINARIO**  
**LEGISLACIÓN, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GLOBALIZACIÓN**  
10, 11 Y 12 NOVIEMBRE 2010

**SEDE: ANTIGUA ESCUELA NACIONAL DE JURISPRUDENCIA; UNAM**  
MIÉRCOLES 10 DE NOVIEMBRE DE 2010

**LÍNEA TEMÁTICA I**  
**DERECHO ADMINISTRATIVO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**CONFERENCIA MAGISTRAL: EL ESTADO MEXICANO, LA SOBERANÍA Y LA  
GLOBALIZACIÓN**  
**PONENTE: RUPERTO PATIÑO MANFFER. DIRECTOR DE LA FACULTAD DE DERECHO; UNAM**

**MESAS:**

**MESA 1: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA**

**MESA 2: ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS**

**MESA 3: LOS PARTICULARES Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



## **CONFERENCIA MAGISTRAL: EL ESTADO MEXICANO, LA SOBERANÍA Y LA GLOBALIZACIÓN**

**RUPERTO PATIÑO MANFFER**

Buenos días y muchas gracias, me toca iniciar los trabajos de este seminario con una conferencia que he titulado “El Estado Mexicano, la Soberanía y la Globalización”. Espero la encuentren interesante y cuando menos –que es a lo que yo aspiro – dé motivo para el análisis o los invite a la reflexión de un tema, de entre todos los que vamos a tratar en este seminario.

Deseo aprovechar esta oportunidad en la nos hemos reunido juristas, administradores, politólogos, economistas y en general académicos y estudiosos interesados en el estudio del Estado, para compartir y debatir puntos de vista sobre un tema que ha resultado fundamental en la construcción del Estado Mexicano, desde los Sentimientos de la Nación, hasta la Constitución que actualmente nos rige, pasando por los textos constitucionales que estuvieron vigentes en nuestro país, que es el de la soberanía. Punto central al que Morelos se refiere en su discurso pronunciado en la apertura del Congreso de Chilpancingo, el 14 de septiembre de 1813, en los siguientes términos:

“Nuestros enemigos se han empeñado en manifestarnos, hasta el grado de la evidencia, ciertas verdades importantes que nosotros ignorábamos, que procuró ocultarnos cuidadosamente el despotismo del gobierno bajo cuyo yugo hemos vivido oprimidos, tales son que la soberanía reside esencialmente en los pueblos, que es transmitida a los monarcas. Por ausencia, muerte, cautividad de éstos, refluye hacia aquéllos que son libres para reformar sus instituciones políticas, siempre que les convenga. Que ningún pueblo tiene derecho a sojuzgar a otro si no precede una agresión injusta”.

Hasta el mandato que deriva del artículo 39 de la Constitución vigente en el que se dispone: “La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Resulta evidente, nos parece, que el concepto de soberanía y sus alcances han sido una preocupación permanente de los mexicanos, sin importar la tendencia conservadora o liberal, centralista o federalista que se prefiera. La aceptación de la soberanía como un elemento que pertenece al pueblo resulta indiscutible.

¿Por qué entonces nos ocupamos de ella –la soberanía– e insistimos en señalar los riesgos de perderla o sufrir paulatina, pero inexorablemente, su disminución hasta convertirla en un concepto teórico, ajeno a la realidad, con las consecuencias de disminución cuando no de pérdida de las condiciones de bienestar a las que legalmente todos aspiramos?

A continuación expongo el resultado de mis observaciones, las cuales organizo en tres capítulos o apartados: La Globalidad, El Estado Soberano, y el Estado Mexicano y la Globalidad.

## **LA GLOBALIDAD**

Desde el siglo pasado, y de modo específico durante las últimas tres décadas, hemos sido testigos de la consolidación de diversos procesos de concatenación de mercados, hábitos de consumo, empresas transnacionales, organizaciones criminales y rasgos culturales, antes pertenecientes a culturas locales bien identificadas. A ello lo denominamos globalidad.

Este fenómeno contemporáneo ha sido primordialmente impulsado a partir de un acelerado desarrollo económico y el engrandecimiento de la red mundial de comercio, lo que produjo, como una de sus consecuencias, el que las empresas ahora en su carácter de transnacionales, organizaciones no gubernamentales e instituciones internacionales se consolidaran como poderes fácticos que no sólo superan las fronteras físicas de los Estados, sino también tienen injerencia en la toma de decisiones y diseño de las políticas públicas de los Estados soberanos.

La globalidad es un fenómeno complejo que no se reduce a las relaciones entre economía, política y derecho, sino que abarca rasgos tan disímiles como las creaciones culturales: música, expresiones religiosas, los gustos y aspiraciones, en especial el consumo.

De modo tangible apreciamos la globalidad en el ámbito comercial a través de empresas como McDonald's, Apple o Microsoft, organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial de Comercio.

Las organizaciones criminales, los cárteles de la droga, las organizaciones internacionales no gubernamentales, Greenpeace, asimismo, trascienden las fronteras nacionales problemas como el cambio climático, la



distribución y el uso del agua, la producción, comercialización y consumo de drogas, enfermedades como el SIDA o la influenza y los desastres naturales.

En los espectáculos, el mundial de fútbol, el Súper Bowl, la existencia de comunidades originadas a partir de la pertenencia a una religión o resultado de la migración, así como las mediáticas creadas de modo virtual por el uso del Facebook, el Twitter, el Messenger o cualquier otro programa de redes sociales virtuales.

En el ámbito de la producción de bienes y servicios, la globalidad ha creado un sistema de producción especializada y diversificada, en la que participan empresas y filiales ubicadas en distintos Estados en las se realizan transacciones comerciales y financieras utilizando la red global bancaria y sus productos se consumen en el orbe entero.

## **EL ESTADO SOBERANO**

Durante el Siglo XX también hemos sido testigos de la transformación del Estado Soberano, el cual en forma paulatina ha dejado de ser el ente más importante de la vida social, política e institucional. Su transformación está en íntima relación con el cambio que ha sufrido la soberanía, entendida ésta como la racionalización jurídica de la fuerza y legitimación del poder. La síntesis entre el deber ser y el ser.

El Estado concebido como el legítimo titular del poder, que le confiere la soberanía, la cual ejerce a través de sus instituciones y con los límites que el orden legal le impone tuvo, desde sus orígenes, la función de encauzar las voluntades a la realización de los fines y objetivos que legitimaron su origen. No obstante, nunca ocupó la totalidad de los espacios, ni de la vida pública, ni tampoco se hizo cargo de la totalidad de los asuntos privados de los ciudadanos.

El Estado Soberano ha ejercido el poder de modo absoluto o sólo se ha limitado a ser coordinador o vigilante, por mencionar las dos formas extremas que adquirió en el Siglo XX; en ambos casos, los límites de su poder y presencia en la vida de los ciudadanos han sido notoriamente distintos.

No sólo es importante lo referente al poder que el Estado ejerce, sino también lo relativo a los límites de ese poder y el respeto a las libertades. Es precisamente en los límites que se imponen al Estado para que sea el garante de la coexistencia pacífica y ordenada a través del orden legal y responsable de las políticas públicas en beneficio de los ciudadanos, que los efectos de la globalidad se han dejado sentir, pues más que imponerle límites en realidad ha

ocurrido que el Estado ha perdido la posición central que tuvo respecto de sus funciones primordiales, por lo que es necesario replantear las funciones y papel del Estado ante el fenómeno de la globalidad, así como elaborar nuevas estrategias para adecuarse a las exigencias de nuestra época.

Con tal fin, debemos considerar -en el proceso de globalidad-, que el Estado Soberano no ha sido un simple observador sino un actor, un actor que ha posibilitado y en algunos casos fomentado a través de las políticas económicas, la existencia y consolidación de un mundo en el que las barreras y fronteras se disminuyan.

Sin embargo, las fuerzas despertadas se han rebelado contra sus creadores, pues la globalidad también ha modificado el ejercicio del poder y control que el Estado Soberano ha ejercido sobre los ciudadanos y grupos de poder enclavados en los territorios y economías nacionales, dando lugar a nuevas relaciones entre los principales actores, en las cuales el poder ejercido a través de las instituciones ha decrecido a favor de los poderes fácticos, quienes no sólo son los indiscutibles dueños del mercado, sino que su injerencia en la toma de decisiones políticas es tal que puede considerarse que están detrás del Estado. La trama empieza.

Esta breve exposición de ideas relativas a la globalidad y al Estado Soberano ha creado el marco teórico adecuado para indagar lo que al respecto ha ocurrido en el caso mexicano. A continuación intento dar respuesta a las preguntas: ¿Cómo es que la globalidad ha incidido en nuestro Estado y cómo lo ha transformado y cuáles son los retos que ante ese fenómeno debe superar?

## **EL ESTADO MEXICANO Y LA GLOBALIDAD**

A partir del cambio de rumbo propuesto como política gubernamental para el sexenio 82-88 por el entonces Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, nuestro Estado ha experimentado cambios notables en la manera en como nos relacionamos con los otros países; en aspectos tales como los económicos, políticos, flujos migratorios y la incorporación en el mercado internacional.

En el caso específico de México, la incorporación al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, conocido como GATT, en 1986, y nuestra posterior pertenencia a la Organización Mundial de Comercio a partir de 1995 y un retiro paulatino del Estado en la intervención de las actividades económicas, son un buen ejemplo del cambio al que nos referimos.

Los efectos de esas decisiones tomadas desde el gobierno con la insistencia de las empresas y los Estados Unidos, se han dejado sentir no sólo en la economía, sino también en la reconfiguración del ejercicio del poder político y sus relaciones internas.

En lo interno compartimos las mismas características de todos los Estados que se sujetaron a las políticas de liberación del mercado, aunque de modo trágico en nuestro caso. La economía mexicana pasó de un sistema de protección al productor y mercado, el cual no logró el desarrollo de las fuerzas productivas y el carácter competitivo conforme a los estándares internacionales de competencia, excepto en muy contados casos, a un mercado abierto que permitió la entrada -casi sin restricciones- a los grandes capitales extranjeros, de modo particular los estadounidenses.

Para permitir lo anterior, la inserción al mercado mundial significó el que los precios domésticos debieran adecuarse a los precios internacionales. Se incentivó la economía de exportación, las políticas fiscales y monetarias se orientaron a la reducción de la inflación y la deuda pública, así como a vigilar la balanza de pagos y mediante reformas legales se pretendió procurar certeza respecto de los derechos de propiedad los cuales debieran ser claros e inviolables.

Todo ello, a su vez, tuvo como efecto que el sector empresarial del nuevo Estado -que durante el sexenio de José López Portillo se acrecentó notablemente se privatizara paulatinamente disminuyéndose drásticamente la intervención del Estado en la conducción de la economía a través de un programa permanente de desregulación de las actividades económicas.

En ese contexto es que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari anunció el propósito de modernizar el sistema económico a partir de cuatro objetivos. Primero, abrir la economía; segundo, llevar a cabo un programa de desregulación; tercero, promover la inversión extranjera, y cuarto, privatizar las empresas paraestatales, por lo cual tuvo que pactar con los grandes intereses económicos y el sector empresarial mexicano; destinar los recursos al programa social más importante de su sexenio: Solidaridad; emplear a los medios de comunicación masivos y a los intelectuales leales, para que condujeran un sistema de propaganda que logró persuadir a gran parte de los ciudadanos, de que el acceso al primer mundo nos era próximo; y, quizá lo más importante, a un retiro paulatino del Estado Mexicano del control de la economía. Se argumentó que la estrategia de desarrollo caracterizada por la conducción de la economía a través de una importante intervención estatal había fracasado y no había funcionado para beneficiar a las mayorías.

Detengámonos en este breve contexto histórico para indagar cómo es que el Estado Mexicano se modificó a partir de su inserción plena en la globalidad. Primero, es menester considerar que todas esas reformas no ocurrieron como inevitables o como consecuencias necesarias de un proceso histórico y económico, fueron resultado de un conjunto de decisiones políticas de los gobiernos en turno, incluso en los casos en los que las presiones internacionales, en especial de Estados Unidos, no les dejaron más opciones que la de acatar sus exigencias, lo cual no elimina su carácter político.

De ello inferimos que es falaz aseverar la desaparición del Estado frente al proceso de globalidad que, por supuesto, no impide la existencia de una disminución del ejercicio del poder en su calidad de rector de la vida nacional. Precisamente una de las paradojas de la globalización es que requiere de la existencia del Estado para permitir trasladar la producción y el consumo de las mercancías globales a los locales, y que a través de las reformas legales garantice la seguridad y el orden social necesario para la existencia de un mercado de consumo.

Sin embargo, la globalidad reorienta al Estado a través del fenómeno de la desestatización, consistente en imponerle el transitar del modelo de regulación social y económico fundado en el papel central del Estado, a una forma en la que el propio Estado pasa a ser casi un mero coordinador de las organizaciones económicas, nacionales y transnacionales, las cuales, por su presencia y poder en el mercado, han adquirido mayor importancia política en la relación de fuerzas entre los principales agentes de la vida política.

Tal desestatización se nos presenta como una miniaturización o repliegue del Estado en esa nueva organización de los poderes fácticos y el Estado Soberano, lo que se puede interpretar como un proceso de erosión de la soberanía, aunque cabe decir que es más preciso referirnos a ello como una transformación o disminución de las capacidades normativas del Estado.

A pesar de esta erosión no se abandonan del todo las formas clásicas del ejercicio del poder político a cargo del Estado, ya que como hemos afirmado, el proceso de globalidad requiere de él y lo necesita lo suficientemente fuerte para que vigile y controle a una sociedad en la que existe un mercado libre en manos de unos cuantos oferentes, pero al mismo tiempo requiere de un Estado débil que no pueda hacer frente a las transnacionales, que resulte demasiado pequeño para controlar a los flujos de capital, divisas y las propias transnacionales.

Nuestro lamentable caso es que la miniaturización, a la cual nos hemos referido, es notoria en el repliegue del Estado respecto de las políticas públicas de asistencia, en las cargas impositivas que busquen la redistribución del ingreso

y en el control efectivo de los grupos y organizaciones económicas que tienen injerencia en la vida nacional.

Los espacios vacíos, que ese repliegue deja, tienden a ser ocupados por monopolios, mafias y bandas que se apropian de sus ámbitos de influencia y ejercen su poder basados principalmente en la violencia. Sin embargo, por paradójico que resulte, tal desorden y violencia no devienen en la pérdida del control estatal sobre el proceso globalizador, ni en una disminución de los beneficios del reducido grupo de actores privilegiados por dicho proceso.

La violencia y el surgimiento de grupos con sus cotos de poder y territorios, son algunos de los efectos que los países subdesarrollados sufrimos por el cambio de las políticas estatales, que han privilegiado una globalidad irracional en demérito de los intereses de los ciudadanos y de un alejamiento de la práctica del Estado de bienestar.

Pero lo que sin duda consideramos como uno de los más graves efectos de ese proceso de globalidad y disminución del Estado Soberano, es el quebranto de los acuerdos del gobierno con los diversos sectores populares del país, que instrumentados a partir de políticas de protección y salvaguarda hicieron posible la existencia de un frágil orden económico y político, en el que el desarrollo económico hizo llevadera la vida en un régimen de restricciones políticas, pero de acuerdos y pactos.

Lo anterior no significa que el régimen democrático actual haya sido el culpable, por el contrario, la democracia es un gran avance en nuestra vida política institucionalizada, la cual debió ser acompañada por las reformas económicas adecuadas que sustentaran su pleno desarrollo y la consolidara como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, tal como lo establece el artículo 3° de nuestra Constitución.

Sin embargo, el repliegue y abandono de espacios sociales y culturales por parte del Estado obedece a los requerimientos impuestos por el fenómeno de la globalidad, en especial en su etapa de transnacionalización, tal como lo refiere Don Pablo González Casanova.

La transnacionalización y el capitalismo global han devenido en la supremacía del mercado y de las empresas que lo controlan, desplazando a las políticas sociales del Estado Soberano e incluso son las transnacionales a quienes identificamos con mayor claridad como los poderes fácticos que se han arrogado funciones y espacios que antes correspondieron al Estado.

Con la ausencia del Estado ya no es la racionalidad política lo que guía las acciones que deben tender a la realización del bien común y a la protección de los ciudadanos y de sus intereses. Ahora el paradigma de toda decisión y acción es el consumo y la ganancia, es la razón instrumental guiada por los valores económicos.

Claro es que la globalidad llegó con la promesa de contribuir a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, cuyos Estados se vieron obligados a incorporarse al sistema mundial. Tales promesas fueron: la existencia de un sistema político democrático, respeto a los derechos humanos, libertad, igualdad, ventajas económicas en las transacciones comerciales internacionales y respeto absoluto al derecho de propiedad.

Sin embargo, lo que se implantó no fueron esos valores universales y deseables para todo estado democrático, sino las exigencias y condiciones favorables para el capital globalizado. El repliegue del Estado Mexicano también es evidente en la ruptura del pacto nacional que existía entre el capital y trabajo y, por tanto, las políticas del Estado de bienestar.

El retiro cada vez mayor del Estado en el dominio económico y en las políticas sociales, que no en el uso de la fuerza y la violencia, se debe a que en las últimas décadas el capital se ha vuelto cada vez más exigente, reclama más y más reducciones de impuestos, tener el monopolio u oligopolio sobre sectores confiables del mercado, significación e incluso, desaparición de las exigencias legales de los contratos laborales, abaratamiento de la mano de obra, privatización de los servicios públicos básicos, desregulación de los mercados.

El cumplimiento de esas exigencias de parte del Estado Mexicano ha significado su alejamiento de ámbitos fundamentales de la vida nacional y la violación a lo establecido en el mandato constitucional, en el primer párrafo del artículo 123 del Pacto Federal, que textualmente dispone: “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil. Al efecto se promoverá la creación de empleos y la organización social para el trabajo conforme a la ley”.

Incluso los beneficios pregonados por los artífices de nuestra inserción a la globalidad no fueron tales, debido a que la balanza comercial arrojó resultados nada alentadores para nuestro Estado, ya que después de haber logrado mantener una balanza comercial favorable durante siete años, de 1982 a 1988, a partir de 1989 se generó un déficit comercial crónico, que lejos de disminuir se ha incrementado año con año hasta alcanzar cifras alarmantes.

En 1990 el déficit comercial fue de 4 mil 434 millones de dólares; en 1991 se incrementó hasta alcanzar 7 mil 280 millones de dólares; en 1992 alcanzamos la cifra sin precedente de 15 mil 933 millones de dólares a la que se sumó la de 13 mil 480 millones de dólares que se reportó en 1993.

En los años posteriores a 1994 la situación del déficit comercial no ha mejorado. Para el año de 1998 la Balanza Comercial de México reportó un déficit de 7 mil 913 millones de dólares; en 1999 de 5 mil 583; para el año 2000, 8 mil 2 millones de dólares; 2001, 9 mil 953 millones de dólares. De acuerdo con las cifras oficiales publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el INEGI, para el periodo enero-junio 2008, las importaciones no petroleras superaron a las exportaciones en la cantidad de 30 mil 672 millones de dólares.

La globalidad le plantea al Estado Mexicano retos insoslayables que debe superar para poder revertir los efectos negativos que ha sufrido en su proceso de inserción. Las acciones deben de estar encaminadas a lograr que lo establecido en nuestro texto constitucional sea una realidad asequible para la mayoría de los ciudadanos y no sólo discurso que incumpla una realidad cada vez más lejana.

El artículo 25 señala: “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, 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”.

Debe ser tangible y traducirse en una recuperación de espacios por parte del Estado, así como en un control de aquellos ámbitos que no pueden dejarse a las libres fuerzas de las transacciones o de las transnacionales.

El Estado Soberano no está en vías de extinción, sin embargo sí se encuentra en un proceso de reconfiguración y de readaptación ante las nuevas exigencias que impone el desarrollo comercial y la existencia de un orden internacional legal e institucionalizado.

La soberanía y el Estado Soberano se deben transformar para hacer frente a las fuerzas del mercado. Ello ocurrirá en un mundo en el que la globalidad, las instituciones supranacionales y las transnacionales existen y debe tenerse claro que ninguno de los mencionados atenta contra la soberanía. Lo que sí atenta contra ella son las decisiones del gobierno que favorecen a esos agentes en detrimento de los ciudadanos.

El Estado no debe convertirse en un instrumento de las políticas que convienen a los grandes capitales, pues traicionaría su origen y razón de existir, por lo que —a pesar de las severas restricciones a los procesos de decisión política y a las facultades tradicionales de los Estados— se debe buscar la forma en que se hagan compatibles con el desarrollo social.

Debemos pugnar porque sea realidad lo establecido en los artículos 3, 25, 26, 27, 41, 123 y 127 constitucionales, y me refiero a *realidad*, en el sentido de que exista justicia social, de que las oportunidades que ofrece la globalidad sean aprovechadas mediante políticas estatales inteligentes que procuren el beneficio para los ciudadanos, pues la justicia es un valor esencial del Estado democrático moderno y a través de ella debe garantizarse la igualdad de oportunidades que ofrece el libre comercio del mundo globalizado. Ello se logra mediante una administración inteligente que maximice los beneficios a la comunidad a través del crecimiento y desarrollo de la industria competitiva, generación de empleos, inversión productiva y exportaciones.



## CONCLUSIONES

El Estado Soberano ha sido criticado desde muchos frentes, comenzando por considerarlo como un mito cuya importancia está ligada al desarrollo de una ideología colectiva compartida que nos explica como nación, hasta pretender que es el ogro filantrópico que todo lo dirige, premia y castiga.

Sin embargo, el problema no está propiamente en los objetivos y fines que el Estado persigue y a los cuales debe destinar sus funciones. El problema primordial está en su ausencia, en su repliegue de los deberes que motivaron su surgimiento, lo cual es aprovechado por las nuevas formas de injerencia, control y dominación que han superado a las formas del control del propio Estado.

Las transnacionales, como la manifestación más conocida han empleado a los productores de la ciencia y la técnica para crear los nuevos valores del ciudadano del Siglo XXI. En ellos converge la sublimación de lo deseable como modelo de vida, así como su reproducción casi infinita que le permite llegar a todos los confines del mundo.

El Estado Soberano y en el caso específico del Estado Mexicano, tiene el grave problema de enfrentarse a un sistema de producción que ha cosificado al humano. La cosificación impuesta por el sistema económico actual ha convertido al ciudadano en un consumidor y creado la ilusión de que la felicidad y bienestar son semejantes a la capacidad de disposición de bienes.

El Estado tampoco ha sido ajeno a este proceso el cual, además, ha producido la enervación de las capacidades reflexivas de los ciudadanos y disminuido su sentido de pertenencia a una comunidad política, salvo en momentos coyunturales como la guerra o un desastre natural.

El Estado no ha sido ajeno, porque ha permitido que los espacios públicos se conviertan en los cotos de poder de los intereses que dominan el mercado y que ahora estén bajo el dominio de los poderes fácticos quienes, en muchas ocasiones, disponen de recursos y capacidades superiores a las del Estado.

Por lo anterior, el Estado Soberano, los ciudadanos que lo integramos, tenemos el reto de lograr el regreso del Estado a los ámbitos que no debió abandonar, de tal modo que las voluntades se vuelvan a encauzar en la búsqueda del bien común, la justicia y la equidad.

Exigir y contribuir al regreso del Estado y al ejercicio pleno de la soberanía son tareas pendientes que debemos asumir para lograr que los fines y objetivos expresados en el pensamiento político y en el de Derecho sean una realidad.

Muchas gracias por su atención

## SESIÓN DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS

**Juan José Mena Carrizales:** Buenos días doctor, mi pregunta va relacionada con el concepto que usted manejó de soberanía como la racionalización jurídica de la fuerza. Si nos podría ahondar más en este punto ¿qué es lo que usted está tratando de definir en este concepto?

**Ruperto Patiño Manffer:** Una de las características que identifican al Estado moderno es el uso legítimo de la fuerza. La conducción de las políticas, o sea, la imposición de las políticas a través de la legislación, de las políticas que conduzcan o que pretendan conducir a un Estado de bienestar.

La principal responsabilidad que tiene un Estado, cualquiera que éste sea, es justamente buscar el Estado de bienestar al que todos aspiramos, para eso el Estado cuenta con el uso legítimo de la fuerza y, desde luego, con los mecanismos institucionales que son la ley, la cual le permite diseñar políticas, conducirlas y aplicarlas.

Pero cuando el Estado se hace a un lado, se retira para dejar que las fuerzas del mercado actúen, dicen los economistas para que la mano invisible del mercado actúe, resulta que el Estado está abandonando parte de su responsabilidad dejando que efectivamente las fuerzas económicas procedan. Pero esas fuerzas económicas operan en función de sus intereses, intereses de los grupos económicos, lo cual además es natural y razonable.

Esas fuerzas no buscan el Estado de bienestar de todos, buscan la mejor rentabilidad de sus inversiones. En esa búsqueda de la mejor rentabilidad las grandes mayorías nos quedamos fuera, porque no tenemos un Estado que aplique políticas que tengan por objetivo buscar ese Estado de bienestar al que todos aspiramos.

**Dionisio González Mojarro.** de la Facultad de Ciencias Políticas: Desde la perspectiva del Derecho Administrativo qué reforma se ocuparía realizar al Estado Mexicano para que cumpla con sus fines, y qué papel debe el ciudadano mexicano imprimir en una posible reforma del Estado.

**Ruperto Patiño Manffer:** Yo no lo limitaría al Derecho Administrativo, yo lo llevaría desde el Derecho Constitucional y de ahí hacia abajo, porque el Derecho Administrativo pudiera tener ciertas limitaciones.

Decíamos hace un momento el objetivo principal, lo que esperamos del Estado es la búsqueda del Estado de bienestar, la Constitución establece cuál es el rumbo que se debe tomar en la búsqueda de ese Estado de bienestar y está en el artículo 25, que habla de la rectoría económica del Estado.

Lo único que tendría que hacer el Estado es darle cumplimiento a lo que ya existe, al mandato; diseñando políticas económicas y de otro tipo que permitan justamente lo que decíamos al final, la generación de empleos.

El Estado no puede abdicar o renunciar, a ser el actor económico, no puede ser nada más un observador de la economía, tiene que ser como en muchos años lo fue: un actor dentro de la economía porque hay funciones esenciales, hay sectores económicos esenciales que el Estado debe atender, que no puede abandonar.

En el momento en que el Estado se separa o renuncia dejando que la sociedad civil y las fuerzas del mercado se hagan cargo –eso es lo que ha pasado, lo que estamos viendo–, quienes se hacen cargo son los grupos empresariales transnacionales muy fuertes, que llegan a tener mucha más fortaleza que el propio Estado, en consecuencia, imponen sus reglas y el Estado no tiene más que observar. A eso me refería en mi intervención.

**Jorge Cruz Gómez:** Doctor Patiño, muchas felicidades por su conferencia, fue muy precisa y sobre todo, creo yo, en la última parte, cuando dijo que el Estado no debió haber renunciado a las facultades a las que tenía derecho.

Ahora bien, yo le preguntaría en concreto ¿qué le toca hacer a cada quien y quién lo tiene que hacer y en qué tiempo?

**Ruperto Patiño Manffer:** Muchas gracias maestro Cruz Gómez. Por ejemplo en materia económica directamente en el tema del comercio internacional.

¿Qué hacer para que nuestra participación en el comercio internacional nos resulte más favorable y no tan desfavorable como nos ha resultado?, porque la participación en el contexto internacional a partir de la OMC o a partir de los tratados o acuerdos de libre comercio, demuestra que no ha permitido o no ha impulsado el crecimiento de la economía, es decir, el crecimiento del empleo.

Lo que se pretendía cuando se nos anunció la suscripción de tratados, de acuerdos de libre comercio, primero con Estados Unidos y después con casi todo el mundo, es un cierto compromiso de desregulación de la economía y gradualmente ir reduciendo los niveles arancelarios.

Recordemos que el arancel es un instrumento legítimo que permite darle un margen de protección a la industria nacional para que ésta pueda competir internacionalmente.

Cuando México ingresa a la OMC no acuerda en ningún caso, no hay ningún acuerdo en el sentido de eliminar los aranceles; al contrario, se negocia mantener ciertos niveles como lo hace todo el mundo, todos los miembros de la OMC tienen ciertos niveles de arancel.

Si se eliminan los aranceles excesivos, aquellos aranceles del cien por ciento o del 50 por ciento, pero se mantienen aranceles de entre 10, 15 y hasta 20 por ciento, que son márgenes de protección muy importantes, permitirían impulsar la inversión nacional con ciertas ventajas.

México no paró ahí, en 1995 ingresamos a la OMC, pero ya desde el 94 firmamos el Tratado de Libre Comercio y después todos los demás tratados.

Curiosamente a través de estos tratados, México sí acepta o adquiere la obligación de eliminar o de reducir a la tasa cero todos los aranceles, lo cual es un absurdo absolutamente.

Si somos miembros de la OMC y, en ésta hemos aceptado mantener ciertos niveles y así se nos reconoce, porque así ocurre con todo el mundo, incluyendo Estados Unidos que es nuestro principal socio comercial, ¿qué sentido tenía abrir acuerdos de libre comercio?

El acuerdo de libre comercio con América del Norte sólo se explicaría sí, y sólo sí, tuviésemos un programa de integración económica mucho más importante, si estuviéramos pensando en un proceso de integración como el europeo.

Después de más de 15 años de esto ya estaríamos en una unión aduanera, estaríamos caminando hacia un mercado común. Eso lo justificaría, no estoy ni a favor ni en contra, simplemente diría que el Tratado de Libre Comercio fue el punto de partida para una integración con América del Norte, Canadá y Estados Unidos y ahí iríamos.

A estas alturas ya no tendríamos problemas con indocumentados, porque una de las características de la integración es la libre circulación de la mano de obra, ahí sería una gran ventaja, seríamos parte de un mercado muy importante, el más grande del mundo, que sería el mercado de América del Norte. Pero simplemente nos quedamos en la apertura comercial, en la

reducción arancelaria a cero, sin ninguna ventaja, absolutamente sin ninguna ventaja.

¿De qué sirvió haber ingresado a la OMC y mantener ese estatus jurídico que nos permitía ciertos márgenes de protección si a través de los acuerdos de libre comercio eliminamos esta protección?

En eso tendría que trabajar el Estado Mexicano, en recuperar ciertos márgenes que incentiven la inversión nacional, hemos tenido un crecimiento prácticamente cero, en el crecimiento de la economía, en la generación de empleo. El Estado no debe abandonar aquellos sectores que son esenciales.

El Estado no puede abandonar, por ejemplo, el tema del petróleo, la generación de energía eléctrica, el manejo del agua, no debe cuando menos, pero parece que eso es algo que desearían nuestros gobernantes actuales, caminar hacia ese rumbo.

**Evelyn Ramírez Rincón:** estudiante de la Facultad de Derecho, de la UNAM: Tengo una duda, el término “*poderes fácticos*” que usted mencionó durante su conferencia me hace pensar en el autor La Salle. Me hace pensar cuando usted menciona que se forman grupos de poder y que obviamente estos grupos de poder infieren en la realidad social que nosotros vivimos y esto hace que no haya una coherencia entre lo que marca la Constitución y lo que es nuestra realidad social.

No puedo evitar pensar en La Salle; ¿cree usted que se necesita una reestructuración de la Constitución o simplemente llevar a cabo lo que en nuestra Constitución ya está plasmado? Porque el hecho de hablar de poderes fácticos me lleva al término de factores reales de poder que La Salle maneja.

¿Cree usted que sea necesaria una reestructuración de la Constitución? Ha sido demasiado manipulada.

**Ruperto Patiño Manffer:** Gracias por la pregunta. La respuesta, en principio, es no. Desde luego no creo que sea la solución una nueva reforma a la Constitución, porque lo que dice actualmente la Constitución es más que suficiente para que el Estado tome el control y ejerza el poder que debe ejercer, inclusive sobre los poderes fácticos.

Los poderes fácticos siempre han existido, el Estado nunca ha sido total, que tenga la totalidad del control de las actividades de un Estado, sería absurdo. Además, siempre han existido los empresarios, la iglesia, los partidos políticos, todos tienen parte del poder y lo comparten con el Estado. El Estado es el poder

institucionalizado, jurídicamente reconocido; son las instituciones, el Estado son las instituciones y es la ley.

Lo que pasa es que ahora se han desbordado los poderes fácticos, frente al retiro voluntario del Estado de las funciones que tenía tradicionalmente asignadas.

Esos huecos siempre se ocupan, nunca quedan vacíos y los ocupan justamente los poderes fácticos, que ahora son más de carácter económico, por eso hablamos tanto de las transnacionales, porque son las empresas que no nada más están en México, están en el mundo entero.

Pensemos en la cadena de tiendas Walmart, realmente la pequeña miscelánea, la tienda de la esquina, de la colonia, han desaparecido por completo, eso ya prácticamente no existe. Y las demás cadenas en cualquier momento son absorbidas, porque el planteamiento es: o me vendes o te vas, porque tengo el poder suficiente en una guerra de precios para hacerte desaparecer. Mejor véndeme a tiempo y salte del mercado.

Así es como han ido desapareciendo cadenas, por ejemplo, Aurrera, Gigante, que eran también supermercados, absorbidos por Walmart, las demás no tardarán en hacerlo, porque ninguna de las cadenas que actualmente existen en México tienen la capacidad económica de enfrentar a un monstruo como es Walmart, cadena mundial que puede mantener una guerra de precios por un tiempo tan importante para hacer que las demás abandonen el mercado.

A eso me refiero. Pero yo no creo que sea necesario que se reforme la Constitución, veamos los artículos 25, 26 y 27 que mencionábamos, no es un problema de leyes, sino de política, de decisión. Hacia dónde quiere avanzar el Estado, tiene instrumentos jurídicos suficientes para avanzar hacia lo que estamos pretendiendo todos, que es un Estado de bienestar.

El Estado abandonó la política de intervención muy fuerte que tuvimos hace 30 años diciendo que, justamente, era una política que no había funcionado y como no había funcionado, había que cambiarla. Inicia con el Presidente Miguel de la Madrid, ahí es donde se menciona y más intensamente con Carlos Salinas, se dice: no funcionó esta política de sustitución de importaciones, de proteccionismo excesivo, por lo tanto, damos el cambio.

Llevamos 30 años de ese cambio y ha sido peor, porque siquiera en el anterior esquema la economía crecía, sí, con algunas ineficiencias, con empresas a veces ineficientes que no eran capaces de entrar al mercado internacional, había que componer eso, pero la economía crecía.

Desde que entramos en este proceso de cambio de rumbo y de apertura extrema de la economía, de abandono del Estado de sus funciones, lo que ha pasado es que no hemos crecido, no hay generación de empleo y se ha incrementado la delincuencia y todos los problemas que tenemos.

No se invierte en educación, en seguridad, en justicia. Hay un abandono de todas esas funciones que son básicas, hoy tendríamos que estar hablando de acceso universal a la educación, eso quiere decir todo el que tenga deseos de estudiar tiene un lugar, pero no lo tenemos.

El señor Rector en alguna de sus intervenciones pasadas hablaba de 7 y medio millones de *ninis*, quiere decir de jóvenes que ni estudian ni trabajan, no porque no quieran, porque no hay oportunidad de trabajo o de estudio.

Eso habla de una cifra verdaderamente espeluznante.

Tampoco hay acceso universal a la salud, a la justicia.

Si algo es difícil en México, aquí en la ciudad de México y en el resto del país, es tener un acceso oportuno y razonable a la justicia. Es preferible no ir a los tribunales, porque ello significa años de litigio y una incertidumbre total.

Todo eso está fallando, en eso debería de estar trabajando el Estado.

**José R. Castelazo:** Muchísimas gracias al politólogo, economista y gran abogado don Ruperto Patiño.

Muchas Gracias a todos ustedes



**SEMINARIO**  
**LEGISLACIÓN, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GLOBALIZACIÓN**  
10, 11 Y 12 NOVIEMBRE 2010

**SEDE: ANTIGUA ESCUELA NACIONAL DE JURISPRUDENCIA; UNAM**  
MIÉRCOLES 10 DE NOVIEMBRE DE 2010

**LÍNEA TEMÁTICA I**  
**DERECHO ADMINISTRATIVO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**MESA 1:**  
**ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PONENTES:**

CARLOS MATUTE GONZÁLEZ  
CÉSAR BECKER CUÉLLAR  
PEDRO OJEDA PAULLADA

**MODERADOR:**

JUAN CARLOS CERVANTES GÓMEZ



## **MESA 1:**

### **ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

#### **PONENTES:**

CARLOS MATUTE GONZÁLEZ  
CÉSAR BECKER CUÉLLAR  
PEDRO OJEDA PAULLADA

#### **MODERADOR:**

JUAN CARLOS CERVANTES GÓMEZ

#### **MODERADOR: JUAN CARLOS CERVANTES GÓMEZ**

Muy buenos días tengan todos ustedes, damas y caballeros: Me voy a permitir moderar esta Mesa que lleva por título: “Organización y Funcionamiento de la Administración Pública”. Antes de darle la palabra al primer ponente maestro Carlos Matute González, voy a dar lectura a unas pequeñas notas de su currículum.



# **CARLOS MATUTE GONZÁLEZ**

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA PONENCIA



# CARLOS MATUTE GONZÁLEZ

## SEMBLANZA CURRICULAR

El Lic. Carlos Matute González, es licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana; licenciado en Administración Pública por El Colegio de México; maestro en Derecho por la UNAM y cuenta con la especialidad en Derecho Fiscal en la misma institución. Es profesor de Marco Jurídico en la Maestría en Administración Pública del INAP, y coordinador académico del Diplomado para Servidores Públicos del mismo Instituto.

Entre sus publicaciones están: *La Modernización Administrativa en el Consejo de la Judicatura Federal*, publicado por Editorial Porrúa y la Universidad Panamericana en 2008 y *El Reparto de las Facultades en el Federalismo Mexicano*, publicado por Editorial Porrúa en 2007.

Actualmente es Magistrado del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Maestro Matute tiene usted el uso de la palabra.

## PONENCIA

Primero, es para mí una distinción participar en este, *Seminario Legislación, Administración Pública y Globalización*, por dos razones; es motivo de orgullo para mí compartir la Mesa con Don Pedro Ojeda Paullada que es una institución en la política mexicana y en la Academia Mexicana, y con el licenciado César Becker Cuéllar.

Y sobre todo en esta “Mesa: Organización y Funcionamiento de la Administración Pública”. Quisiera darle un enfoque orientado al Estado Constitucional de Derecho, es decir, cómo es la Administración Pública en este tipo de Estado bajo las premisas de Ferrajoli, de Fioravanti, Peter Häberle, Zagrebelsky y todas estas ideas de Derecho Constitucional, que se ha estado generando en Europa en los últimos 15 a 20 años.

Y también, porque es de gran trascendencia que se organicen estos encuentros en los que se expongan con libertad las perspectivas de nuestro Derecho Administrativo, por eso agradezco a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México a través de su Director el doctor Ruperto Patiño Manffer, al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, por conducto del diputado Omar Fayad Meneses que es el Presidente del Comité y a su Director General Don

César, y al Instituto Nacional de Administración Pública, que me hayan invitado a través del maestro José R. Castelazo y darme así la oportunidad de presentar este trabajo.

Este trabajo es una síntesis de uno de mayor extensión, y posiblemente algunas ideas se me hayan quedado en el tintero, vamos, no las puedo expresar pero sí quedan en el trabajo escrito que dejo para la publicación de la memoria.

Lo voy a dividir en tres partes, la primera parte va a ser más o menos teórica de qué es la Administración Pública en términos tradicionales o clásicos, para intentar hacer una exposición de lo que considero qué es la nueva Administración Pública, el nuevo concepto de Administración Pública para, finalmente, tratar de identificar cuáles son algunos elementos que cambian el funcionamiento y organización de la Administración Pública en la actualidad.

Primer elemento, la Administración Pública más que una definición precisa es una noción que puede delinarse con dos criterios: el objetivo y el subjetivo. En sentido objetivo la Administración consiste en dar un orden y establecer una prioridad para el uso de los recursos disponibles, y con ello, obtener una mayor eficiencia, eficacia y economía, respecto a una penalidad previamente establecida.

En sentido subjetivo, la Administración es un aparato dependiente de un individuo o de un grupo, responsables de la tarea de planear, dirigir, evaluar y controlar las acciones de una organización. Si a ambos sentidos de la palabra Administración le agregamos el adjetivo público, entonces necesariamente tendríamos que involucrar a lo que llamamos Derecho Administrativo, ya que en este ámbito se establece el quién y el cómo se hace y las reglas de conducta coactivas vinculadas con el funcionamiento del aparato y la realización de las acciones encomendadas al mismo.

Hay que señalar que no todos los órdenes jurídicos que se relacionan con una organización son Derecho Administrativo, sino que éste solamente se da bajo la concepción moderna del mismo, es decir, no todos los gobiernos han tenido a su disposición una Administración Pública, ya que la existencia de ésta necesariamente implica la idea de racionalidad en el uso de los recursos y en las relaciones entre sus integrantes.

Esta afirmación abre cuatro preguntas que intentaré contestar a lo largo de esta exposición:

- 1) ¿Qué es la Administración Pública?;
- 2) ¿La Administración es un fenómeno del Estado Moderno?;



- 3) ¿Cómo ha evolucionado la Administración Pública en el Estado Moderno?, y
- 4) ¿Qué tipo de Administración Pública prevalece en un Estado Constitucional de Derecho?

Empezaré con la primera. Esta pregunta es, ha sido y será el centro de debate entre los estudiosos de los fenómenos gubernamentales y las relaciones de su aparato y su acción. La Administración Pública se puede definir a partir de dos enfoques: el jurídico y el político-sociológico, la Facultad de Derecho y la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, si lo queremos ver en términos institucionales.

Jorge Escola afirma: “La Administración, sin el adjetivo, lleva implícito un sentido de acción, actividad, servicio o ejercicio de un cargo viniendo a designar una actividad consistente en ejecutar, dirigir o servir aplicando medios útiles para el logro de fines presupuestos”.

En el Estado Moderno las normas jurídicas relacionadas con la Administración Pública serán el Derecho Administrativo y con la evolución del Estado se impone la idea política garantista de las libertades individuales, es decir, primero el Derecho Estatutario Orgánico y después el Derecho Garantista, la autoridad solamente puede hacer aquello para lo que está previamente facultada en una norma.

Por ello, en su origen, la Administración Pública es el sujeto primordial del Derecho Administrativo y como producto de su evolución es un sujeto limitado por éste.

La respuesta entonces es: la Administración Pública es un fenómeno moderno que nace con el Estado en el siglo XVI.

La respuesta a la segunda pregunta: ¿La Administración es un fenómeno del Estado Moderno?, podemos decir que sí, porque éste sólo adquiere existencia a través de una organización que lo actualiza históricamente.

Respuesta a la tercera pregunta: ¿Cómo ha evolucionado en el Estado Moderno? Ha evolucionado en el sentido de que el instrumento se sujeta al Derecho y si queremos sintetizar la evolución tenemos que referirnos a un solo concepto: Estado de Derecho. La Administración Pública se convierte en Estado de Derecho.

Lo importante aquí, es que la noción original en nuestra Constitución de la Administración Pública está relacionada con la organización a la que se

atribuyen responsabilidades para conseguir el interés general de un grupo social organizado políticamente en un Estado, es decir, artículo 90 constitucional.

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expide el Congreso, es decir, la Administración Pública es un órgano dependiente del Ejecutivo Federal. Así está definida la Administración Pública en términos formales jurídicos a partir de esta evolución del concepto en el Estado Moderno.

En contraste con este concepto subjetivo, el aspecto objetivo de la Administración Pública se puede rastrear hasta en los pueblos más primitivos, puesto que, no es inimaginable una comunidad de hombres sin división del trabajo y sin la organización de actividades para la consecución de sus fines como sociedad.

Es decir, administración siempre ha existido hasta en la tribu más primitiva, lo que cambia es que esta función objetiva se modifique en el Estado Moderno a partir del concepto de Estado de Derecho, y en ese momento, la Administración se convierte en una actividad específica, atribuible a un poder llamado Poder Ejecutivo, y se le da autonomía frente a las otras dos actividades primordiales del Estado: la legislativa y la jurisdiccional.

Y esto queda consignado en el artículo 49, el Supremo Poder de la Federación se dividirá en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo salvo, y vienen las salvedades correspondientes.

Esta idea de especialidad de la Administración está incluida en el Estado de Derecho y en el concepto de división de poderes: liberal y *montesquiano que se refleja en nuestra Constitución en el artículo 49.*

*Ideológicamente, la Administración Pública es la función del Estado opuesta a la Legislativa y la Judicial. Esta es la base de la dogmática tradicional y de los modelos de enseñanza del Derecho Administrativo actual, así se enseña el Derecho en nuestro país.*

El Poder Ejecutivo es el gobierno y la Administración Pública está subordinada a éste y contribuye a que consiga sus fines. Esta es la definición que contiene nuestra Constitución. Bajo esta tradición podemos definir objetivamente a la Administración Pública como la realización en forma concreta de los cometidos estatales que requieren una ejecución material, realización que se cumple de manera inmediata y directa mediante un actuar que es concreto, continuado y espontáneo y, por tanto, permanente y práctico, procurando de

ese modo la satisfacción de las necesidades de la comunidad y de los individuos que la componen.

Es una definición objetiva de la Administración Pública bajo esta tradición liberal del Estado de Derecho y subjetivamente cómo se definiría, la Administración Pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo.

Tiene a su cargo la actividad estatal que no se desarrolla en los otros poderes, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público y adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos, o la Administración Pública consiste en el conjunto de órganos estructurados jerárquicamente dentro del Poder Ejecutivo por lo cual quedan fuera de tal concepto los órganos de los poderes Legislativo y Judicial que realizan funciones administrativas.

¿Qué pasa? Estos conceptos que suelen ser los que tradicionalmente enseñamos en nuestro país han sido superados ¿por qué? porque objetivamente las actividades administrativas son más que una pura ejecución material inmediata, concreta y espontánea de los cometidos estatales, ya que esta función adquiere expresiones generales cuando planea, reglamenta, regula y norma, y para ejemplo baste un botón, Artículo 4º. de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, actos administrativos de carácter general que emite el Poder Ejecutivo, es decir, la Administración ya no solamente es concreta e inmediata, también regula mediante actos administrativos de carácter general.

Esa es la primera corrección a las definiciones tradicionales. La segunda corrección, el Derecho de la organización administrativa desborda al ámbito del Poder Ejecutivo y se aplica a órganos, corporaciones, instituciones o funciones que no son parte del Poder Ejecutivo, sino que norma entidades públicas gubernamentales y no gubernamentales, incluso privadas, entre comillas, a las cuales se les atribuyen potestades derogatorias o exorbitantes del Derecho Común.

De ahí que sea una redefinición jurídico formal de la Administración Pública, que ya no es aquel aparato que depende del Poder Ejecutivo exclusivamente, por tanto, si quisiéramos hacer la realidad acorde con la Constitución tendríamos que modificar ésta y decir: Artículo 90: “El Poder Ejecutivo tendrá una Administración a su cargo que será centralizada y descentralizada”, y agregarle un párrafo: “Asimismo, las leyes determinarán el régimen administrativo al que estarán sometidas las entidades que presten servicio público y establecerán la relación entre éstas, los entes reguladores y supervisores de las mencionadas entidades, las secretarías de Estado y el

Ejecutivo Federal”, es decir, tenemos que hacer responsables políticamente a las entidades prestadoras de servicio público, sin importar cuál sea el origen de su capital o su forma de organizarse.

No se puede desaparecer Mexicana solamente por intereses laborales o patronales, ahí hay un problema de servicio público muy importante.

En el mismo sentido la redacción del segundo párrafo del Artículo 93 tendría que decir: “Además de todos los que están obligados a comparecer a la Cámara, tendrían que comparecer los directores o su equivalente de las entidades que presten un servicio público”. Slim es responsable de Teléfonos de México y tiene que ser responsable políticamente y puede ser citado por los representantes políticos para que nos diga qué está pasando con Teléfonos de México, que tenemos algún interés en saber.

Y luego también habría que agregarles que las Cámaras podrán requerir información a las entidades que presten servicio público. Sí se puede porque es nuestra representación política, es hacer responsables políticamente a los que supuestamente son entes privados según su propia visión administrativa y política.

Y en cuanto al Artículo 49, evidentemente es un problema importante, habría que por lo menos plantearlo. Después de la redacción tradicional, la que todos conocemos, agregaríamos un párrafo que diría: “Los poderes de la Unión contarán con una Administración propia conforme a la Ley Orgánica correspondiente y podrán emitir acuerdos de carácter general y reglas técnicas necesarias para cumplir con las facultades que les otorga esta Constitución, los tratados y las leyes que se emiten conforme a ésta”.

Actualmente tenemos un Derecho para el Legislativo que impera en nuestra vida jurídica y que no tiene ningún reconocimiento constitucional, entre otras cosas, las normas oficiales mexicanas o las reglas de carácter general que emiten los órganos reguladores de servicios públicos sin tomar en cuenta los acuerdos generales que emite la Suprema Corte de Justicia y otra serie de normatividades de índole general que no están reconocidas en la Constitución, y que por lo tanto, provocan que los jueces las declaren inconstitucionales.

Mi postura es más que hacer una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que se necesita, hay que empezar por cambiar en la propia Constitución, los conceptos fundamentales de lo que es la Administración Pública, para darle un sustento constitucional a esta nueva realidad jurídico-política administrativa que estamos viviendo.

Esta ponencia no pretende convertirse en un proyecto de iniciativa de reforma constitucional, sino poner en evidencia que en un Estado Constitucional

de Derecho como el que vivimos, en el que los valores de la democracia y la pluralidad orientan la vida política social, la organización administrativa del Estado no se puede conservar formal y legalmente como el único pilar centralizador de la Administración Pública Federal, ese es un esquema superado hace por lo menos 20 años.

Y esto nos plantea la cuarta pregunta: ¿Qué tipo de Administración Pública prevalece en un Estado Constitucional de Derecho? Y este cuestionamiento introduce los aspectos propios de esta Mesa, cómo funcionamos y cómo nos organizamos en la Administración Pública actualmente.

Para exponer las condiciones de la Administración Pública en el Estado Constitucional de Derecho, hay que hacer una delimitación axiológica previa que contenga los aspectos, primero, Estado de Derecho, eficacia del Estado de Derecho, del mismo, derechos fundamentales y legitimación democrática que son los principios que acotan la actuación de las entidades públicas, -no dije Administración Pública-, de las entidades públicas en el siglo XXI, es decir, todos aquellos que tienen que ver con la consecución del interés público o el bienestar colectivo.

El Estado de Derecho, además, de ser una sujeción de la Administración Pública a una norma previa emitida por un órgano colegiado representativo, es una garantía de la libre determinación de las personas y de que éstas sólo serán afectadas mediante procedimientos -ojo-, guiados por una racionalidad formal y sustancial coherente, con una comunidad jurídica históricamente determinada. Que me perdone Santo Tomás de Aquino, no hay una naturaleza del ser humano única y exclusiva, sino que la vamos determinando conforme consensos sociales racionalmente logrados. Vamos, es una postura ideológica propia.

Los elementos del Estado de Derecho son el principio de legalidad, la separación de poderes y el respeto a los derechos fundamentales y la tutela judicial, estos se tienen que conservar en cualquier Administración Pública.

Los alcances de la racionalización del Estado de Derecho en la actualidad deben matizar la rígida división de poderes que establece el artículo 49 constitucional, que por cierto, ha sido matizada por lo menos dos veces en forma significativa con las acepciones que contiene el primer párrafo del artículo 49.

Y esa exigencia hace inaplazable que haya un reconocimiento en la máxima disposición del orden jurídico mexicano, que la emisión de acuerdos de carácter general y de reglas técnicas no puede ser restringida por el principio tradicional de reserva de ley o de reserva de la facultad reglamentaria. Ya quiero ver a los señores diputados aprobando la regla de carácter general para la

integración de las reservas colectivas de un seguro de vida, no tiene ningún sentido ese tipo de formalismo jurídico que todavía prevalece.

La vinculación de la Administración Pública al Derecho es un límite deseable –ojo–, pero también es un riesgo si proliferan las reglas, puesto que no necesariamente un mayor número de normas que restrinjan la actuación de la autoridad conllevan a un mejor ordenamiento de la actividad administrativa.

Una norma general, por otro lado, no puede consignar todos los supuestos que se pudieran presentar, resulta contraproducente pretender agotar utilizando una metodología deductiva de la regla general a la particular, subsumiendo leyes de tal manera que se lleguen a todos los casos estructurados en lo que pasa en realidad. Eso lo estamos viviendo, provoca parálisis administrativa e incertidumbre jurídica.

En cuanto a la eficacia del Derecho y funcionamiento de la Administración Pública en los años recientes, la doctrina jurídica ha llamado la atención respecto a la necesaria existencia de la discrecionalidad administrativa en la aplicación de las normas que transforman la ley previa en una norma referencial de actuación más que en una regla de estrictísimo cumplimiento.

El problema es quién es el que tiene que ejercer esta discrecionalidad y es un argumento que se ha estado revisando en los últimos años. De esta manera la aplicación de la ley no se concede como una acción mecánica derivada de la división pura de los poderes, sino que a la Administración se le concede una autonomía legislativa suficiente para reaccionar con flexibilidad a las condiciones técnico-organizativas de la sociedad.

Además, la aplicación no se restringe a las entidades gubernamentales, sino que se extiende a un sinnúmero de entes sujetos a régimen de orden público, con fines públicos, es decir, las prestadoras de servicios públicos.

Por otro lado, y ese es un punto que hay que señalar, la interpretación de la ley es múltiple, debido a que los operadores competentes del Derecho, legisladores, jueces, administradores y auditores, emplean metodologías y referencias distintas, que hacen imposible una aplicación uniforme y la administración se paraliza si el diferendo se lleva al órgano cúspide de la interpretación judicial.

Si tenemos un diferendo de interpretación todo se tiene que llevar hasta la Suprema Corte de Justicia o ante la Auditoría Superior de la Federación, por lo tanto, mientras hay la interpretación correspondiente nadie hacemos nada, esto como digo en mi clase sucede en Guatemala, en México no, por supuesto.

En estas circunstancias, la transparencia en los procesos jurídicos como forma de racionalizar la discusión social y garantizar la coherencia de la aplicación y la interpretación, se convierte en esencial.

Las entidades autónomas tienen que discutir abiertamente los problemas sociales para darle un contenido real a este principio de legalidad que aparece hueco en principio y que se ha ido llenando de interpretaciones.

De ahí que la Administración Pública se somete a la ley con criterios vinculantes estrictos o flexibles, dependiendo del grado de discrecionalidad y la complejidad de la materia y su contenido técnico, es decir, las reservas de los seguros tienen un gran contenido técnico y, por tanto, hay una gran discrecionalidad de las autoridades reguladoras para establecer cómo se debe de fijar el monto de estos seguros.

La eficacia del Derecho depende de que su cumplimiento, por otro lado, sea pleno y en un primer momento su aplicación se respete, que si decimos que no va a haber carros estacionados en segunda fila, no haya ningún carro estacionado en segunda fila y se aplique correctamente la norma administrativa y no solamente se aplique para cubrir una cuota –pasa en Guatemala– y el resto quién sabe porqué razones continúa ahí sin ser molestado por la autoridad.

Hay un problema de aplicación efectiva del Derecho Administrativo, el cumplimiento, además, tiene que ser espontáneo, inmediato y concreto.

Para concluir mi exposición. Hay un elemento también muy importante en que la nueva Administración Pública va generando autonomías personales y organizacionales, pero estas autonomías no tienen que ser pauta para provocar el incumplimiento del Derecho Administrativo. La autonomía se empieza a utilizar como una forma de evitar cumplir con la norma establecida o con el propósito o sentido de la norma. A este principio de legalidad también tenemos que someter a las entidades no gubernamentales que prestan servicios públicos.

Y, finalmente, la cuestión de la democracia. Si bien la democracia es un asunto de elección de mayorías electas por procesos transparentes y equitativos, también para que haya democracia, para que la Administración Pública sea democrática en una sociedad como la nuestra tiene que reunir dos características.

Primer característica, cuando se otorga una autonomía, ésta se tiene que defender porque la defensa de esta autonomía lo que provoca son procesos transparentes en los que se defienden los derechos del administrado, del ciudadano, por tanto, el otorgamiento de garantías tiene como primer propósito que efectivamente se defiendan, y esta es la garantía de que cualquier contenido

que vaya más allá de lo que se quiere en la ley sea controlado a través de la discusión racional entre entes autónomos de las distintas administraciones públicas que integran al Estado.

Por ejemplo, la discusión de cómo asignar los recursos en educación en el estado de Hidalgo, se pueden asignar mejor en la medida que haya dos administraciones públicas: la federal y la estatal que estén discutiendo abiertamente sobre la mejor asignación de recursos a una tarea específica, y esto es lo que le va a dar alto contenido a los conceptos de legalidad formales que nos gusta utilizar a los abogados.

Esto sería esencialmente lo que les quería decir. Muchas gracias.

**MODERADOR: JUAN CARLOS CERVANTES GÓMEZ**

Muchas gracias por su exposición maestro Matute.

Como bien se han percatado hay un cambio en el programa, es por ello, que me voy a permitir presentar al licenciado César Becker Cuéllar, quien es el Director General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados. Voy a dar lectura a algunas notas curriculares de su trayectoria.



# **CÉSAR BECKER CUÉLLAR**

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA PONENCIA



## **CÉSAR BECKER CUÉLLAR**

### **SEMBLANZA CURRICULAR**

El Lic. César Becker Cuéllar, es egresado de la Facultad de Derecho de la UNAM, especialista en Derecho Constitucional y Administrativo por la misma institución, donde también ha realizado los estudios de maestría. Ha sido docente en la misma Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; en la Universidad Autónoma Metropolitana; la Universidad Anáhuac y en el posgrado de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, y de otras instituciones de educación superior.

Fue Director de Asuntos Jurídicos en Educación; Subdirector de Estudios Administrativos en la entonces Secretaría de la Presidencia; Secretario de Educación en Tlaxcala; Subsecretario de Población y Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación; así como Director Fundador del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral (IFE).

Tiene varias publicaciones en Derecho Electoral, y Derecho Internacional Privado, actualmente se desempeña como Director General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, de la Cámara de Diputados.

### **PONENCIA**

Con su permiso Don Pedro; Don Carlos: En primer lugar, quiero explicar a ustedes que estoy como emergente pues, el señor diputado Emilio Chuayffet Chemor tuvo un inconveniente de salud, hoy por la mañana nos hablaron para pedirnos que les ofrecíamos a todos ustedes sus disculpas por no estar aquí presente. Los organizadores me han pedido que intervenga y ocupe el espacio de esta sesión.

Por otra parte, quiero en justicia mencionar al licenciado Óscar Reyes Retana, que ha sido otro de los activos organizadores de este evento, y que junto con el licenciado Guillermo Teutli y el licenciado Rafael Velázquez se encargaron de todos los pormenores de este programa. Como no se había mencionado a nuestro amigo el licenciado Óscar Reyes Retana, quiero hacer este reconocimiento.

Estas son unas notas que había tomado para compartir, como reflexiones, con ustedes para el próximo viernes, en la clausura. Probablemente algunas más que una novedad, constituyen una llamada de su atención en temas que considero fundamentales para el desarrollo del país, de la Administración Pública Mexicana y del Derecho Administrativo.

Los primeros están íntimamente vinculados, con el proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación, que conocemos cuando nos introducimos a la Teoría de la Administración Pública.

Repasar cómo está funcionando este proceso, en la realidad de nuestro país, proponiendo una verdad que creo, es evidente: este país perdió el rumbo cuando desaparecimos en lo esencial las tareas de planeación, programación y presupuestación, con la extinción de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Hicimos de la planeación un problema hacendario, de ingresos y de asignación de recursos, con topes que el presupuesto permita. Un asunto de caja.

Es preocupante, para quienes tuvimos la oportunidad de trabajar en los esfuerzos de Planeación y Programación, ver como se han abandonado estas tareas, como una cultura. En esto me quiero referir a los jóvenes que están aquí, para que lo registren como algo muy importante. A mis contemporáneos les recuerdo, que vivimos esa época, en la que cada una de las dependencias, de cada Dirección, estábamos obligados a pensar: qué se había hecho y, qué debería de hacerse en cada una de las áreas.

La tarea de Planeación, la tarea de ver hacia el futuro, de tener la capacidad de resolver los problemas que eran competencia de cada una de las Direcciones, ya no digamos de las Secretarías o del Gobierno Federal, creo que se ha diluido en cuestiones formales. Por ejemplo no hemos avanzado -y este es un reto que tienen ahora los diputados y los senadores-, sobre la definición de la naturaleza que debe de tener, en lo futuro, el Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo, y todo el Sistema de Planeación, antes era un Sistema de Planeación Democrática y Participativa, hoy yo quisiera escuchar cómo los sectores orgánica y estructuralmente proponen, se obligan y ejercen sus compromisos de inversión, en qué materias y, en cuáles regiones.

Con solo revisar la estructura de la industria mexicana, nos percatamos que efectivamente cumplieron aquellos que dijeron que la mejor política de desarrollo industrial, era que no existiera. La integración industrial y productiva en México, esta preocupantemente desarticulada.

Y sí, efectivamente, este México *pendular*, del que hablaba el maestro Pedro Zorrilla, de repente, los grandes esfuerzos de planeación, que con gran insistencia, en todos los niveles, realizábamos, y éramos medidos en función de lo que alcanzáramos frente a las metas; se dejó al dios mercado para que decidiera nuestro destino.

Y no es el dios mercado, ya lo acabamos de escuchar del doctor Patiño, son los grandes intereses y los poderes fácticos, los que hacen valer esos intereses; entre paréntesis, hay por ahí una sospecha a la que yo me sumo y que ojalá pudiéramos compartir: hay intereses en el sentido de disminuir el pluralismo y la cantidad de los órganos de decisión en este país, porque es mucho más fácil convencer a pocos o presionar a pocos, que a muchos.

La última fase de la planeación, programación y evaluación, también está desarticulada. La Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, tenía un capítulo específico que obligaba a fijar indicadores de resultados e indicadores de gestión, todo se concentró en un consejo en materia de política social y; ¿respecto de las otras políticas, quién sabe?

A eso es a lo que me quiero referir, porque esto da sentido a una reunión como esta: reflexionar sobre los temas torales, definir hacia dónde vamos.

El mismo problema de generación de empleos: ¿es efectivamente una preocupación transversal en todas las dependencias, en todos los organismos, o están involucrados en un supuesto eficientismo de ahorro, incluso reportarnos subejercicios, olvidando entre otros, el fin trascendente que tiene el ejercicio del presupuesto, para detonar actividades económicas en el país?

No es un buen administrador quien gasta menos de lo que se le autorizó, -por alguna razón se autorizó-, es un pésimo administrador porque son recursos públicos destinados para alcanzar los objetivos y las metas con los que se vincula el presupuesto.

También hemos diluido las tareas de concertación con el sector privado y de coordinación con los gobiernos estatales, en materia económica y en materia de desarrollo, que es urgente recuperar.

Llamo a ustedes la atención, sobre qué vamos a hacer con la banca, con el capital de los mexicanos que manejan los banqueros y cómo los vamos a convencer para que privilegien el financiamiento a la producción de bienes y servicios, al crecimiento económico y no prefieran financiar al consumo mayoritariamente.

Y ahí lo ven, los indicadores son impresionantes, crece el crédito al consumo, (si bien ha avanzado el crédito a la vivienda), pero el financiamiento a la producción en el total de la masa del capital, es ridículo.

¿Qué vamos a hacer, y cómo vamos a convencerles de que su tarea es financiar el desarrollo y formar parte de la economía del país y que no se engolosinen con las comisiones que cobran y con los preocupantes diferenciales entre tasas activas y pasivas?

Es del dominio público que muchos de los bancos que actúan en este país, han financiado la crisis internacional de sus matrices.

¿Con que recursos los bancos que operan en México han ayudado a sus matrices?; con los recursos que invirtieron originalmente o con aquellos generados por la economía mexicana enproblemada y desarticulada.

Tenemos que revisar la integración industrial, ¿cuántos productos tienen su origen en las materias primas mexicanas, son procesados en el extranjero y terminan como producto final en el mercado nacional? Este es otro problema: la defensa del mercado nacional.

Son preguntas que creo debemos de tener presentes en todo enfoque sobre el papel que tiene la Administración Pública Mexicana.

Mencionaba el doctor Patiño, hoy por la mañana, cómo ha habido un repliegue de la Administración Pública en la participación de la gestión del fomento, y cómo no hay vacíos, -como dicen los politólogos-, de poder, ni de poder económico. Todos esos espacios se ocupan de una u otra manera por los poderes fácticos, legales, semi legales o ilegales.

Don Carlos Matute, ya mencionó sobre el fenómeno de la hiperregulación, yo me referí a ella y a la necesidad de desregular; el problema es: ¿hasta dónde desregular?; es una definición ideológica.

Por cierto, los conceptos ideológicos han sido desterrados por los intereses, porque no es conveniente que haya ideología detrás del actuar político. La ideología ha sido criticada como un mal de demagogos, que no es compatible con el desarrollo de las instituciones en el mundo contemporáneo.

En la desregulación: ¿cuál es el justo medio? Me tocó iniciar un estudio sobre las medidas con las que habían reaccionado algunos países frente a la última crisis financiera internacional –para mí fue revelador-, platiqué con una funcionaria brasileña, comentando sobre el tema, me decía: nosotros teníamos una regulación de control para las instituciones financieras, el problema fue que

no la aplicamos, por ello la crisis les afectó. Ustedes en México ni a regulación llegaron.

En estos aspectos, deben tenerlos presentes los estudiosos de la ley, por eso es muy importante profundizar en la naturaleza jurídica y en el actuar de todas estas instituciones administrativas.

Regular y desregular, cuidado; ustedes recordarán cuando el gobierno del Distrito Federal, daba las licencias sin pasar el examen médico, ni el de conocimientos del Reglamento de Transito, porque había que desregular y facilitar los trámites. ¿Y qué no es garante el Estado, al otorgar una licencia, del mal uso o uso indebido que se haga de un documento público de esta naturaleza? Hay que irnos reflexivamente cuando evaluemos aspectos de regulación y desregulación.

Y para finalizar, parece ser que respecto al Estado Federal Mexicano, ha llegado el momento de que nos sentemos a pensar sobre el sistema de distribución de competencias.

Asimismo, analicemos la naturaleza y trascendencia que tiene el Plan Nacional de Desarrollo, que si es autorizado por el Legislativo, obtenga también, la obligación de financiarlo y vigilar el alcance de los objetivos y las metas.

Alguna vez, el Derecho Electoral se acercará al Administrativo, y será el momento de que las Plataformas Electorales de los partidos sean más cortas, más explícitas, más específicas y evaluables, para que veamos verdaderamente quién cumple el compromiso político-administrativo, y no se quede en la pura retórica.

Les agradezco mucho su atención

#### **MODERADOR: JUAN CARLOS CERVANTES GÓMEZ**

Agradecemos las reflexiones del licenciado César Becker. Y me voy a permitir, para finalizar, conforme a lo acordado, tener el honor de ofrecer la palabra al maestro Pedro Ojeda Paullada no sin antes destacar brevemente algunos de los aspectos más relevantes de su trayectoria profesional y académica.





# **PEDRO OJEDA PAULLADA**

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA PONENCIA



## **PEDRO OJEDA PAULLADA**

### **SEMBLANZA CURRICULAR**

El Lic. Pedro Ojeda Paullada es egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde obtuvo el título de licenciado en Derecho y donde actualmente es un distinguido catedrático de las materias de Derecho Económico y Derecho de la Seguridad Social.

Asimismo, ha ocupado diversos cargos en la Administración Pública Federal, entre los que destacan el ser Oficial Mayor de la Secretaría de la Presidencia, Procurador General de la República, Secretario del Trabajo y Previsión Social, Secretario de Pesca y Coordinador General de la Comisión Nacional de Alimentación, cargos que lo acreditan como gran conocedor del tema materia de esta Mesa.

También fue diputado federal en la Quincuagésima Quinta Legislatura en la que presidió la Cámara de Diputados en 1994. Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional en el que actualmente es miembro del Consejo Político Nacional. Maestro tiene usted el uso de la palabra.

### **PONENCIA**

Muchas gracias. Muy distinguida concurrencia, me complace participar en el presente seminario al que convocan estas tres instituciones de la más alta calidad como son el Comité y el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Honorable Cámara de Diputados, el Instituto Nacional de Administración Pública y la Facultad de Derecho de la UNAM en la que me honro mucho en ser miembro de su personal docente.

Agradezco, desde luego, la invitación que se me ha hecho de participar. A los participantes de esta Mesa 1 del Seminario nos corresponde abordar el tema relativo a la Organización y Funcionamiento de la Administración Pública, en la que me satisface mucho compartir este espacio con el distinguido y muy estimado amigo doctor César Becker Cuéllar y con el distinguido magistrado Carlos Matute González.

Sin duda, el análisis que nos propone el Presidente de este Seminario sobre una visión actualizada de los procesos estructurales que se están dando en la Administración Pública nacional, resulta de mayor interés tanto para la investigación académica como para la práctica política en la toma de decisiones.

En este sentido trataré de abordar el tema no solamente a la luz de las diversas doctrinas administrativas que nos brindan los marcos de referencia, sino también en torno a la visión de mi experiencia personal obtenida en las tareas que me ha tocado enfrentar en los distintos cargos en los que he servido a la República.

Me parece muy especial que la magnífica conferencia magistral del doctor Ruperto Patiño Manffer haya sido clara, completa e importante, tan llena de conceptos que nosotros consideramos dignos de aprobación, que cuando él preguntaba si queríamos hacer algún comentario, yo diría, solamente felicitarlo por lo que nos dijo.

Y claro está, que por mucho que hayamos aguzado nuestra inteligencia o nuestro oído, hay tantas cosas que ahí están explicadas, que cuando leamos esos documentos y –como lo acostumbramos los investigadores–, los veamos detalladamente, tomemos en cuenta todo lo que él ha dicho sobre el Estado de Derecho y la nueva tesis sobre la Administración Pública.

Desde luego, lo que dijo el maestro Becker es muy concreto, muy importante y muy activo, por lo tanto, nos puede dar una enorme agenda de trabajo inmediato, y que debemos, obviamente, programar con tiempos y movimientos, porque no se puede hacer todo en un día ni tampoco dejarlo para después, no se pueden tener 200 prioridades porque entonces no tengo ninguna, pero tenemos que hacer una cada día y, sobre todo estos dos años que faltan para que concluya el sexenio que preside la actual administración, no para ver cómo acabamos o cómo vegetamos el resto del tiempo, sino cómo hacemos lo que se debe de hacer para que el próximo sexenio lo encontremos en una posición mucho mejor colocada que la posición que tenemos ahora.

Tengo que pedir me disculpen, si digo cosas obvias que todos los que han estudiado la materia conocen, –pero creo vale la pena– no para darlo aquí para la historia, sino para tener una referencia cuando hablemos de lo que ha venido pasando, recordar algunos momentos estelares de nuestro país.

La estructura actual en nuestro aparato administrativo es el producto de un largo proceso de evolución. En efecto como resultado del movimiento revolucionario de 1910 del que en este mes de noviembre se conmemora el centenario, se designaron al Estado Mexicano una serie de nuevas y complejas tareas como fueron ser el rector de la economía, el eje promotor del desarrollo

político y el responsable de establecer las medidas tendentes a enfrentar la profunda problemática social que se tiene que abordar en nuestro país.

Este nuevo papel central que se daba al Estado Mexicano, quedó plasmado en nuestra Constitución de 1917, dando como consecuencia la expansión de una amplia serie de nuevas dependencias de gobierno, primero de tipo centralizado y más tarde también derivado de la creación de distintos organismos paraestatales de orden descentralizado, así como de empresas de carácter público en sectores muy diversos de la economía del país.

Todo ello se justificaba en su momento en aras de dar satisfacción a las demandas y necesidades de urgente solución que se estaban generando en el complejo proceso de modernización que estaba viviendo la nación.

Por otra parte, debo señalar que desde el inicio de los gobiernos emanados de la Revolución, se trató de encuadrar a la Administración dentro de los adecuados marcos legales que le dieran orden y estructura. De esta manera el propio Carranza promulgó en 1917 una novedosa Ley de Secretarías de Estado con la que se iniciaba el desarrollo de la Administración Pública mexicana.

Seguramente, la novedad que llamó mucho la atención de este ordenamiento fue la inclusión de la figura de los departamentos administrativos con el fin de que las actividades gubernamentales encargadas a esas instancias se desempeñaran bajo criterios estrictamente técnicos, alejados así de las decisiones y compromisos políticos, lo que de acuerdo al espíritu que orientó a esta ley debían de estar exclusivamente en manos del titular del Ejecutivo.

Durante los seis periodos subsecuentes de gobierno que van de 1920 a 1946, esto es, de las gestiones de Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles, Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio, Abelardo Rodríguez, Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho, se expidieron tres leyes de Secretarías y Departamentos de Estado y acorde a ellas se crearon distintas secretarías y departamentos.

De igual manera, obedeciendo a la dinámica de los asuntos públicos a cargo de la Administración se suprimieron o se renovaron otros según se iba requiriendo.

Es de considerar, que prácticamente todos estos cambios administrativos tenían que ver con la visión muy personal de los diversos titulares del Ejecutivo, ya que se vivía en la época un claro proceso de consolidación del sistema presidencial, seguramente justificado en aquellos años por la necesidad de que se cumplieran los grandes compromisos sociales asumidos por el movimiento revolucionario que había triunfado décadas atrás.

Precisamente fue la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, expedida por el Presidente Miguel Alemán en 1946, –que por cierto, estuvo vigente 12 años–, la que trajo una serie de significativas reformas a la Administración Federal en su afán de modernizarla y ajustarla a los tiempos que corrían a mediados del siglo xx.

A su vez, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado expedida en 1958 por el Presidente Adolfo López Mateos –que estuvo vigente hasta 1976–, también dio muchos pasos firmes en la renovación de las instituciones administrativas. Esta ley, tuvo como novedad, la creación de la Secretaría de la Presidencia; de igual manera, a propuesta de López Mateos se adicionó un apartado “B” al artículo 123 de la Carta Magna para otorgar fundamento constitucional a la legislación burocrática y se creó el ISSSTE para brindar la seguridad social a los trabajadores del Estado.

Con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expedida en 1976 por el Presidente José López Portillo, se dio inicio a la historia contemporánea de la Administración Pública del país, al vincular su parte centralizada con el sector paraestatal. En este esfuerzo modernizador el Presidente López Portillo, estableció también, una coordinación encargada de llevar a cabo los trabajos para una reforma administrativa denominada “Coordinación General de Asuntos Administrativos”, que dependía directamente de la Oficina Presidencial, se encuentran aquí varios de los funcionarios que trabajaron en esa ocasión sobre esa materia.

Ahora, la Ley Orgánica de la Administración Pública expedida por López Portillo ha tenido una larga vigencia, es la que actualmente nos rige, claro está, con una serie de significativas reformas que de gobierno a gobierno se han hecho. Además de la anterior referencia al marco normativo sucintamente enunciado, resulta importante en esta exposición hacer algunas reflexiones sobre las distintas etapas que han marcado la evolución sustantiva de nuestra Administración Federal.

Al respecto sigo diversos planteamientos que nos aportan varios estudiosos de nuestra Administración Pública como lo son, entre otros, Ignacio Pichardo Pagaza, Omar Guerrero, Alejandro Carrillo Castro y José R. Castelazo, aquí presente, quienes hablan de la existencia de distintas etapas sucesivas en las que se han concretado las grandes reformas y ajustes de las estructuras administrativas del gobierno mexicano.

En efecto, la primera de estas etapas se dio paralela al surgimiento y consolidación del régimen emanado de la Revolución, este periodo se caracterizó por las frecuentes modificaciones administrativas tendentes a

diseñar y a establecer las instituciones políticas, económicas y sociales que en la nueva vida de la República se estaban erigiendo.

Es la etapa de la creación del sistema político mexicano con los rasgos que nos caracterizaron a lo largo de la primera mitad del siglo XX y seguramente hasta los años 70, a la que algunos autores le suelen llamar la etapa de presidencialismo fuerte por el papel tan recio y contundente que asumía en todos los aspectos de la vida política, económica y social la voluntad del titular del Poder Ejecutivo.

A la segunda etapa de esta evolución de la Administración, se le ubica en la década de los años 80 cuando se configuraron importantes políticas de ajuste económico, de disciplina fiscal, de privatizaciones y de apertura externa. Se tomaron estos años decisiones muy polémicas que despertaron duras críticas de amplios sectores académicos, políticos y sociales, especialmente por la marcada preferencia que se le estaba dando a la apertura comercial con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que parecía como el eje y el centro al que se centraban muchos de los cambios institucionales para favorecer la modernización del país.

En cuanto a la tercera de las etapas de esta evolución administrativa, se le ubica en los primeros años de la década de los 90 del siglo pasado. Con las reformas de este periodo se pretendía dar fortalecimiento a la rendición de cuentas, hacer posible el acceso a la información gubernamental y propiciar una mejor transparencia en la operación de todas las estructuras administrativas.

Igualmente se insertan en esta etapa algunos para lograr la profesionalización del servicio público y se introducen elementos tendentes a dar vigencia a códigos de ética para el sector público. Entendida así, la forma en que se ha venido organizado el aparato administrativo de gobierno del país, procedo a exponer brevemente algunos de los aspectos más sobresalientes sobre su funcionamiento y sus formas de operación.

Tanto la teoría Administrativa como el Derecho Positivo, definen una serie de principios a los que los actos y las determinaciones administrativas deben apegarse. En este sentido en varios preceptos de la Carta Magna como lo son –entre otros–, los artículos 90, 103 y 134, nos precisan que la autoridad administrativa debe seguir como premisa de todas sus actuaciones una serie de principios como son: la legalidad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

Por ello concluimos que una sana y deseable administración será aquella que en su funcionamiento haga efectivos estos principios. Si bien, es cierto y es de entenderse, que la Administración y los funcionarios públicos están obligados

a seguir puntualmente reglas éticas y legales, es cierto también, que en la vida cotidiana de las instituciones con frecuencia se dan distorsiones e incumplimientos que afectan la legalidad y la eficacia de la actuación de la Administración.

Mi experiencia personal en el servicio público, me da algunos elementos para sostener que la gran mayoría de los servidores públicos desempeñan su trabajo con lealtad y con honradez, a más, de que cuentan con un alto espíritu de servicio y de entrega a las tareas que les toca cumplir en beneficio de los mexicanos.

Sin embargo, también es cierto que han existido y seguramente, los hay ahora, servidores públicos que se alejan de estos principios y que propician la desviación de los fines y las metas de la Administración hacia intereses personales o de grupo.

A más de ello, entiendo, que muchas de las veces el diseño mismo del aparato administrativo lo ha vuelto en ocasiones ineficiente, pesado e ineficaz para lograr los fines que la ley determina. Esto obedece a una serie de factores que van desde los propiamente institucionales hasta los de orden personal en lo que toca a las capacidades y aptitudes de los servidores públicos involucrados en tantas y tan complejas tareas que tiene que atender a diario el gobierno.

Señalo algunos de estos factores y problemas que a mí entender están obstruyendo la buena marcha de la Administración Pública, lo hago de manera meramente enunciativa, agregando algunos breves comentarios en torno a ellos dado el tiempo de esta participación.

Uno de estos problemas lo encontramos –sin duda–, en la falta de profesionalización en los cargos públicos, si bien existe actualmente una Ley de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, publicada el 10 de abril de 2003, lo cierto es que todavía prevalecen en muchas áreas del gobierno marcadas características de improvisación, de escasa preparación y de amiguismo para la asignación o el desempeño de los puestos públicos.

Se encontrarían de esta forma los principios básicos de un servicio profesional eficiente, cuyos soportes están en la meritocracia, la capacidad y la experiencia, el concurso de selección y la imparcialidad de valoración para que lleguen los mejores prospectos a los cargos administrativos que deben atender las tareas del Estado.

Este problema de falta de profesionalización se ve todavía más amplificado en los órdenes de los gobiernos locales, pues aunque los gobiernos estatales han hecho loables esfuerzos por atender esta problemática en sus



entidades y en los municipios apoyando a los ayuntamientos, los resultados de una mejor profesionalización de sus servidores públicos han sido muy parciales y resta muchísimo para acceder a estas tareas.

Por otra parte, en lo que hace a la transparencia y la rendición de cuentas, también son procesos que deben fortalecerse fuertemente por la Administración. Debo señalar que las modificaciones que en estos últimos años se han hecho al artículo 6° de la Constitución en materia de acceso a la información pública, son dignos de reconocer, se trata de avances significativos que están dando buenos resultados.

No obstante ello, la rendición de cuentas del sector público sigue siendo poco clara, de una gran complejidad técnica y, sobre todo, con controles muy difusos que frecuentemente propician la impunidad en el desvío de recursos de la hacienda pública, en detrimento de los programas gubernamentales y en perjuicio de la ciudadanía.

Al respecto, Transparencia Internacional (organización internacional dedicada a evaluar los grados de corrupción en los que incurren los países a nivel internacional) difundió en días pasados la noticia de que México se ubica con una calificación de 3.1 en una escala de 10, lo que significa la peor nota en la materia desde el año de 1999.

El año pasado este mismo ejercicio había puesto a nuestro país en el lugar 89 de la escala que tiene en su cúspide a los países de menor índice de corrupción; sin embargo, descendimos ahora al sitio 98 debajo de la mitad de la tabla de estos países y sorprende que países como Perú, Colombia, El Salvador, Brasil y Costa Rica estén mejor ubicados que México en cuanto a este índice de percepción sobre la corrupción.

En igual sentido, cabe hacer alusión, que también en días pasados el Instituto Legislativo del Reino Unido, quien compone una lista de países según su nivel de prosperidad, ubica a México en el lugar 53, esto es, 10 lugares abajo que el año pasado y atrás de otros países latinoamericanos como Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay.

Lo anterior nos está obligando a reflexionar sobre las medidas que de manera inaplazable deberán tomarse a nivel legislativo y administrativo para que la adecuada rendición de cuentas y la transparencia que la ley establece se actualicen en la vida cotidiana y sean un freno a la corrupción que tan drásticamente está golpeando la imagen de nuestro país.

Pasando a otro punto del análisis de la problemática a la que vengo aludiendo, considero que otra de las áreas en que deberán incrementarse los

esfuerzos gubernamentales son: la desregulación y la mejora regulatoria. Ciertamente se han logrado algunos avances en esta materia, hay sectores en los que se ha reducido significativamente la multiplicidad de ordenamientos aplicables y de trámites y procesos a seguir, sobre todo, en materia de comercio, por ello, será importante que en esta tarea se incrementen los compromisos para dar mayor agilidad.

Hago alusión también en esta reseña de los problemas actuales que enfrenta la Administración Pública a lo poco eficaz que está siendo la Coordinación Intergubernamental entre los distintos órdenes de gobierno del Estado Mexicano. Nuestra conformación federal nos obliga a asumir tareas conjuntas y tareas compartidas la Federación, los estados y los municipios, por lo tanto, tienen como una de sus obligaciones más importantes la de sumar esfuerzos, recursos y acciones para que de manera conjunta se pueda servir mejor a la ciudadanía.

En materia administrativa la Coordinación Intergubernamental ha avanzado notablemente con la figura de convenios; sin embargo, las materias coordinadas, los procesos de descentralización, de servicios públicos y la asignación de los recursos para cumplir las responsabilidades que a cada autoridad corresponde amerita nuevos planteamientos apegados a criterios de mayor equidad, así como la adecuada oportunidad para el ágil cumplimiento de sus metas. Se debe considerar que será el logro de resultados reales lo que justifique socialmente estas tareas compartidas entre los distintos sectores públicos de la nación.

Concluyo esta exposición en torno a la “Organización y Funcionamiento de la Administración Pública” señalando que la gestión gubernamental de nuestra nación está en el momento propicio para hacer una nueva reorientación de sus esfuerzos, a fin, de que sus objetivos y sus metas, sean una más genuina expresión de política democrática, esto es, que la Administración Pública deberá tener como guía segura la satisfacción de las necesidades ciudadanas, nunca debe olvidarse que corresponde al gobierno servir al pueblo y no al pueblo servir a los gobernantes.

Las políticas públicas que hoy en día deben ser el armazón de cualquier esfuerzo del Estado y de la Administración, tendrán que integrarse necesariamente para ser válidas y justas con los requerimientos de la población en materia de derechos humanos, de educación, de atención a la salud y alimentación, del cuidado del ambiente, de la cultura de la legalidad y de las acciones que propicien el desarrollo social.

Administrativos que vivimos, será muy rico en sus conclusiones y propuestas para que sean aprovechadas tanto por la academia en sus

investigaciones como por el Sólo de esta manera, la Administración moderna podrá integrarse conjuntamente con los factores técnicos que le son indispensables y que le dan sus perfiles y su forma, pero también con los anhelos ciudadanos de lograr un mejor nivel de vida que le dará su justificación esencial como instrumento del cambio social que hoy se exige, les repito, de cambio social que hoy se exige.

Estoy seguro que el presente ejercicio de reflexión sobre los fenómenos Legislativo en la toma de decisiones que tiendan a la formulación de los ordenamientos que son necesarios para lograr el mejoramiento de nuestra Administración Pública.

Y reitero mi reconocimiento a las instituciones organizadoras por la oportunidad y pertinencia de estos actos, todos orientados hacia el beneficio de México.

Muchas gracias



## SESIÓN DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS

**MODERADOR: JUAN CARLOS CERVANTES GÓMEZ.** Muchas gracias maestro Ojeda Paullada por su brillante exposición, pasaremos a la segunda fase relativa a preguntas y respuestas. Se ha generado un número importante de preguntas, en atención al tiempo les pediría a los señores ponentes que en el orden de su intervención trataran de dar respuesta breve a las preguntas.

**CARLOS MATUTE GONZÁLEZ,** voy a tratar de ceñirme a los tiempos por razones de respeto al público y a mis compañeros ponentes. Las preguntas son muy sugerentes por decir lo menos y muy incisivas. Hay una pregunta que me llama mucho la atención, que está vinculada con la Ley de Adquisiciones y Arrendamientos de Servicios Públicos y se refiere al Artículo 1º donde hace referencia al 49% para participar en forma directa o no.

Más que este problema técnico, quiero llamar su atención al hecho de que en este Artículo 1º de la Ley de Adquisiciones y Arrendamientos de Servicios Públicos y en la Ley de Obra Pública hay una redefinición de lo que son las administraciones públicas, ahí hay sujetos públicos que tienen que respetar esta ley, que son totalmente distintos a los que establece la Constitución.

Me hace la reflexión el Estado Constitucional de Derecho en su alcance tradicional ya es insuficiente para explicar la realidad que vivimos, este es un punto fundamental. Yo hice una propuesta de reforma a los artículos correspondientes, no porque esté haciendo algo nuevo, sino porque eso es lo que está sucediendo.

Alguien me dice: hay que cambiar el acto administrativo, por supuesto, la Corte lleva 30 años cambiándolo al redefinir qué es el concepto de autoridad. Y si ustedes suponen, que el corte del servicio telefónico no es un acto de autoridad solamente en este país, porque en los demás es un acto de autoridad. Es un prestador de servicios que tiene un poder sobre nosotros y tenemos que ver cómo lo regulamos. Esto no puede ser o no debe ser lo que pasó, de repente un millón de personas dejan de volar porque hay un problema sindical-empresarial y los usuarios no estamos enojados, o es un problema de mercado y quién nos defiende. “¡Váyanse a la cola!” ¡Hombre, por favor!

Hay ahí un servicio público en el que el Estado tiene que ser responsable frente al usuario, que es el consumidor del servicio público. Y si ustedes leen la prensa y escuchan la radio, todos importan, menos el 25% del servicio público que se dejó de prestar.

Y lo importante es cómo vuela Aeroméxico para respetar el derecho de los trabajadores, no para que se supla un servicio público que es necesario. Y ahí se las dejo. Sí, hay una necesidad de redefinir lo que está pasando en este país constitucionalmente para que se adecuen a las leyes que ya existen.

Y, finalmente, seré breve, pero es algo que se me quedó en el tintero por cuestión de tiempo. La complejidad que enfrentan los gobiernos en el Estado Constitucional de Derecho para lograr la eficacia del mismo, proviene en buena medida de que la centralidad de la toma de decisiones administrativas es incompatible con la propuesta de pluralidad política y autonomía de las organizaciones que lo integran.

Ergo, el regreso al Estado benefactor, autoritario centralista, es un discurso sin sentido ni viabilidad. No podemos volver a lo que éramos, hay que ver cómo manejamos las autonomías que se han generado en los 30 años y darle un sentido tal vez más social, más propositivo, más eficiente, pero no puedo volver a una planeación centralizada a partir de una Administración Pública que trata de definir todo y cuáles son los rumbos de la sociedad, para eso se generan autonomías distintas, hay que crearlas, regularlas, someterlas a responsabilidad política.

Es otro camino distinto, cualquier cambio que se dé en 2012 va hacia un aumento y mejora en la regulación de estas autonomías y su control en beneficio de los usuarios, no en volver a un Estado que existió en los años 60 y 70. Y esto es muy importante.

Veamos. Simultáneamente la condición administrativa si no es el factor primordial de la eficacia del Derecho debe ser correlativa a la capacidad decisoria de la Administración Pública. ¿Qué significa? De qué sirve que pongamos leyes fabulosas para prohibir todo lo que queramos prohibir si no tenemos el aparato administrativo suficiente para hacerlo cumplir.

Y ahí les va el asunto de las cámaras en los bares. Qué bonito, qué agradable, qué ideal. ¿Y cómo lo hacemos cumplir, con un ejército de inspectores contratados centralmente que van a verificar que existen elementos de seguridad en los bares? El nuevo Derecho Administrativo que no es una creación de nosotros ni mucho menos.

El ministro Valls y su servidor tenemos un libro que se llama *Nuevo Derecho Administrativo*, no lo creamos, simplemente estamos diciendo lo que está pasando y lo que está pasando es que debemos de tener nuevas formas de llevar a cabo el Derecho Administrativo, esa es la gran propuesta, no podemos volver al centralismo ni a una administración pública fuerte que decida todo.

Eso es inviable en un país que vive un mundo globalizado como el nuestro.

Sería todo lo que tenía que decir. Gracias.

**CÉSAR BECKER CUÉLLAR.** Las preguntas son por demás interesantes, les agradezco mucho porque demuestran que fui suficientemente provocador para generarlas y eso genera conciencia ciudadana.

**EUSEBIO SÁNCHEZ TREJO,** del Instituto Politécnico Nacional dice: “¿Cuáles considera sean los mecanismos a implementar para garantizar que la desregulación se oriente a los objetivos del Estado de bienestar y a la optimización del aparato administrativo público?”

**TONATIUH ESPINOSA PINO,** del Postgrado de la Universidad de Querétaro dice: “¿Quién sustituyó la tarea de concertación con el sector privado, qué pasó de concertación a sujeción? ¿Cómo o cuál debiera ser el vínculo entre actuación pública y sector privado?”

**DIONISIO GONZÁLEZ MOJARRO,** de Ciencias Políticas de la UNAM, dice: “¿Ante la crisis de la Administración Pública Mexicana considera pertinente refundar el Estado Mexicano para que responda a la realidad de los mexicanos?”

**JUAN JOSÉ MENA CARRIZALES,** de la Facultad de Derecho, dice: “¿Podría hablarnos un poco de las tareas y funciones que llevaba a cabo la Secretaría de Programación y Presupuesto? ¿Existe algún presupuesto para implementar nuevamente una Secretaría de Programación y Presupuesto que entre sus funciones se encuentren la vigilancia y auditoría de las partidas presupuestales?”

**DAVID GARCÍA,** de la Universidad Nacional Autónoma de México, dice: “¿Cómo se debe detonar un plan que exija una correcta rendición de cuentas de funcionarios e instituciones? ¿Cómo debe ser un buen administrador en la aplicación de los recursos públicos? ¿Y qué herramientas aplicar en el nuevo Estado de Derecho?”.

Me quedo con la segunda parte de la pregunta, porque la primera va a ser materia de la siguiente Mesa.

**MODERADOR: JUAN CARLOS GONZÁLEZ,** “¿qué tipo de reformas necesita la Administración Pública para convertirla en una administración eficiente y competitiva en materia económica?”

Como ustedes pueden percatarse no puedo darle respuesta a cada una en lo particular; otras provocaciones y otros comentarios. Es necesario encontrar un mecanismo donde esté separado de la recaudación, un órgano que planee, programe y le dé seguimiento al ejercicio. Cuidado con poner juez y parte en una misma dependencia, las áreas de supervisión y de evaluación tienen que ser distintas, hay una Secretaría de la Contraloría.

En contra de lo que muchos piensan creo que se complementa con las funciones de vigilancia del Congreso, concretamente de la Cámara de Diputados. Una Secretaría de la Contraloría que apoye al propio Ejecutivo, no la considero innecesaria, pero sí la considero que esté supervisando el ejercicio para que cumpla las funciones del concepto de auditoría interna del propio gobierno.

He escuchado muchas críticas en contra de la Secretaría de la Contraloría o de la Función Pública, pero creo que es fundamental, es necesario. Decía Don Jesús Reyes Heróles: todo lo que resiste apoya. Es muy importante que tengamos elementos internos, las contralorías de las propias dependencias, las secretarías de la Contraloría, pero llevándolo en serio, con indicadores.

El principal elemento de sospecha es cuando no hay indicadores, observen ustedes las comparecencias de los señores secretarios en la Cámara de Diputados o en el Senado, les preguntan “A” y contestan “Z”. Y no hay un punto de referencia obligado. Sí, deberíamos de establecer un sistema muy serio, coparticipativamente entre las propias dependencias y los órganos de supervisión y control, cuáles son los indicadores.

En cuánto vas a elevar el nivel de la calidad educativa y con qué conceptos lo vas a hacer, cómo vas a ampliar la matrícula, cómo vas a evitar la deserción. En cuántos, en cómo y con qué medidas. Es todo un problema.

Aquí viene el tema y seguramente el maestro Castelazo el día de mañana se habrá de referir a las políticas públicas, políticas de Estado nos hace falta. Todos en sus discursos incorporan una lucha contra la miseria, todos le dan una terrible importancia a la educación. Y por qué no establecemos un mecanismo de una política donde el elemento a evaluar por el electorado sea el que no jaló en apoyar estos indicadores. Y que por cierto que nadie se ponga las estrellitas de haber llevado, alcanzado o no una meta, me refiero a los partidos políticos y a los señores representantes populares. A eso llaman políticas de Estado.

A propósito del tema de refundar, el problema es que trae consigo riesgos de perder muchas cosas logradas y puede ser manipulado para perder decisiones políticas fundamentales, a propósito de las referencias constitucionales que están incorporadas en la Constitución. Con mucho cuidado



tenemos que hacer un gran pacto en torno a políticas de Estado y señalar prioridades y ponerle tiempos, cantidades y compromisos es fundamental.

Las reflexiones del señor Magistrado Matute me llevan a pensar ¿no valdría la pena reflexionar más sobre este principio de división de poderes o principio de división de funciones? Fíjense en una cosa, el problema de la ejecución. Yo no quiero asumir ninguna crítica particular, la falta de resultados en la ejecución, los norteamericanos tienen un término de *law enforcement* es obligar al cumplimiento de la ley.

Observen cómo utilizan de coartadas muchas partes del Ejecutivo –ya no quiero hablar del Ejecutivo en particular–, a un problema de falta de legislación y la pregunta es y seguirá siendo: ¿y con las leyes que tienes, qué resultados has alcanzado?

Hace algún tiempo un amigo mío fue a Japón –en ese entonces estaba trabajando en la Secretaría de Programación y Presupuesto– y le pedí que me consiguiera un libro sobre cómo evalúan los japoneses los aspectos de la seguridad pública. Y obviamente no la evalúan, ni la evaluaban en aquel entonces, con indicadores de “subió el robo de vehículos en la delegación tal, o bajó en tal delegación”. Eso es resultado de otro tipo de políticas.

Son, como decíamos antes los programadores, metas de resultados de comportamiento de la sociedad. No, ellos, decían: nuestra meta para el año entrante es que la patrulla para atender una llamada de emergencia en lugar de llegar en media hora, ahora llegue en 20 minutos. Son metas de eficiencia.

Y estos conceptos que estaban tan metidos en esta tecnocracia planeadora, se han perdido y ahora resulta ser que en lo mismo nos explican un fenómeno de criminalidad pretendiendo incrementar las penas.

¿A qué me quiero referir? Para responder en general a todos o tratar de hacerlo, necesitamos establecer un sistema con convenciones en el que participen todos los sectores, el privado también mediante las políticas de concertación. Saben qué hay que cumplir la ley, está en la Ley de Planeación, tenemos que revisar, revisemos todas las leyes y desregulemos lo que estorbe, pero cumplamos las leyes.

El gran problema es que nos falta un mecanismo para obligar a los ejecutivos a ejecutar las leyes.

Gracias.

**PEDRO OJEDA PAULLADA.** Sería muy lacónico o sucinto o cómo les diré, simplemente como lo dijo Becker: lo que hay hacer es aplicar la ley bien, punto.

¿Cómo? ¡Como debe ser!. ¿Quién? ¡quien tiene la responsabilidad!. Y ya con eso avanzamos muchísimo. Y entonces sí veremos qué es lo que se necesita cambiar legislativa o ejecutivamente.

Quiero platicarles que hubo una Convención Nacional Hacendaria que llevamos a cabo hace algunos años, estuvieron trabajando intensamente todo mundo, todo el buen mundo, además, no el bajo mundo. ¿Y qué pasó? Se dieron por unanimidad 200 y pico recomendaciones todas ellas administrativas sin tener que modificar el Derecho. ¿Cuántas se aplicaron? casi ninguna. Eso pasó en México hace muy poco tiempo.

¿Y qué puede volver a pasar? Lo mismo, si estoy hablando de que estamos en el quinto año del sexenio, o simplemente vegetamos o lo mejoramos. Vamos a mejorarlo, y para ello, ya refiriéndome más concretamente, qué políticas públicas deben implementarse, todas obviamente las que se refieren a derechos humanos, a educación y, desde luego, mucho a educación y no porque estemos en la UNAM, sino porque en educación estamos muy recontramal, no lo digo yo, pero también puedo decirlo.

En salud vamos regular, pero no hemos alcanzado lo que queremos. Y así, el cuidado del ambiente, pero sobre todo la cultura de la legalidad es algo muy delicado, porque la cultura de la legalidad necesita cuando menos toda una generación para que comience a tener frutos, cuándo vamos a comenzar a instrumentarla, porque sin la educación estamos mal, si estamos mal en la escuela, si también estamos mal en el hogar, dónde estaremos bien.

**DIONISIO GONZÁLEZ MOJARRO**, ¿Qué políticas públicas?

Son todas, todas las políticas públicas que merecen los derechos humanos, que están ya limitados, manejados hasta la saciedad.

Pregunta: “¿El compadrazgo sigue latente?” La respuesta: sí; eso tiene la parte buena y la parte mala, más bien se define una parte mala.

Pregunta: “¿Las universidades privadas rigen al país?”

Por supuesto que no, ni tampoco la pública. Al país no lo rigen las universidades, nosotros tenemos otro papel que es muy importante.

Pregunta: “¿Qué hacer para garantizar el seguimiento y buen funcionamiento de los principios?” Ya algo decía el maestro Becker, obviamente tenemos que tener órganos de control adecuados. A mí me causó mucha impresión en el año de 2006 cuando sacamos adelante la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Me impresionó mucho esa expresión de responsabilidad hacendaria, la investigué y creo que la entendí diciendo qué es la responsabilidad hacendaria. Y como nadie está cumpliendo a cabalidad, todos deben de tener alguna responsabilidad hacendaria, pero no como una cuestión muy negativa de tener un espada de Democles para matar a todo mundo, sino, por favor, que se entienda que cuando se acepta un cargo, se acepta que se tiene la responsabilidad pública del cumplimiento. Es todo, compañeros.

**MODERADOR: JUAN CARLOS CERVANTES GÓMEZ**

A nombre de las instituciones convocantes a este Seminario agradezco la participación de los señores ponentes, así como su presencia y sus preguntas, y no quisiera cerrar esta Mesa sin antes entregarles a cada uno de los ponentes una constancia de su participación.

Muchas gracias



**SEMINARIO**  
**LEGISLACIÓN, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GLOBALIZACIÓN**  
10, 11 Y 12 NOVIEMBRE 2010

**SEDE: ANTIGUA ESCUELA NACIONAL DE JURISPRUDENCIA; UNAM**  
**MIÉRCOLES 10 DE NOVIEMBRE DE 2010**

**LÍNEA TEMÁTICA I**  
**DERECHO ADMINISTRATIVO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**MESA 2:**  
**ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS**

**PONENTES:**

RAFAEL MARTÍNEZ MORALES  
SERGIO HIDALGO MONROY  
PAVEL GIL

**MODERADOR:**

JAIME MORENO GARAVILLA



## **MESA 2:**

### **ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS**

#### **PONENTES:**

RAFAEL MARTÍNEZ MORALES  
SERGIO HIDALGO MONROY  
PAVEL GIL

#### **MODERADOR:**

JUAN CARLOS CERVANTES GÓMEZ

#### **MODERADOR: JAIME MORENO GARAVILLA**

Me complace mucho tener el honor de participar en esta mesa con tan distinguidos ponentes. Se encuentran aquí con nosotros Don Sergio Hidalgo Monroy, licenciado en Derecho y maestro en Derecho en Finanzas y Banca Internacional, de la Universidad de Columbia; el maestro Don Rafael Martínez Morales, distinguido catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; en representación del diputado Armando Ríos Piter, el licenciado Pavel Gil.

Legislación, Administración Pública y Globalización, es el tema que rige esta segunda mesa y muy particularmente con el subtema Administración de Recursos Públicos; de suerte que me voy a permitir en razón del tiempo y en aras de aprovecharlo al máximo, presentar al maestro Don Rafael Martínez Morales:





# **RAFAEL MARTÍNEZ MORALES**

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA PONENCIA



## **RAFAEL MARTÍNEZ MORALES**

### **SEMBLANZA CURRICULAR**

El Lic. Rafael Martínez Morales nació en Saltillo, Coahuila, obtuvo la licenciatura en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y ha desempeñado diversos cargos en la iniciativa privada, en organismos autónomos y en la Administración Pública como las Secretarías de Educación Pública, Hacienda, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en la UNAM, en la Comisión Nacional de Valores y en la Procuraduría Social.

Desde 1981 es profesor de carrera definitivo por oposición en la Facultad de Derecho de la UNAM y ha impartido cátedra desde 1971. Fue también Secretario de la propia Facultad.

Es autor de diversas obras, cito simplemente algunas de ellas: *Derecho Administrativo, Primer Curso, Derecho Administrativo, Segundo Curso, Diccionario Jurídico General, Garantías Constitucionales, Diccionario de Derecho Administrativo y Burocrático, Manual del Capitalino, Reglamento de Tránsito para el Distrito Federal – Comentado.*

Simplemente, repito, son algunas de ellas.

Ha dictado diversas conferencias en universidades de Jalisco, Baja California, Estado de México y otras entidades federativas de nuestro país.

### **PONENCIA**

Gracias doctor Moreno, muy amable. Es para mí muy satisfactorio estar en este seminario de Legislación, Administración Pública y Globalización, con el tema de Administración de Recursos Públicos, un tema demasiado extenso para poderlo ni siquiera resumir en 20 minutos.

Desde luego, esta contracción a 20 minutos de un tema de esta importancia donde está en juego casi el 25 por ciento del Producto Interno Bruto y una actividad que requiere forzosamente controles jurídicos contables, administrativos muy amplios.

Prueba de ello es que de las 257 leyes administrativas que existen en nuestro régimen de Derecho, cerca de 40 se refieren al manejo de los recursos públicos. Podríamos pensar que solamente la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Código Fiscal, el Presupuesto de Egresos, la Ley

de Ingresos, tienen que ver con esta materia, pero son cerca de 40 leyes que hablan de los recursos públicos.

Es una dispersión legislativa que implica un difícil manejo para los particulares, para la Administración Pública, para los servidores públicos y, desde luego, para el estudioso, para el investigador del Derecho Administrativo o Derecho Financiero, si es que consideramos una rama autónoma esta captación, administración y empleo de los recursos públicos.

Más si consideramos que estamos hablando no nada más de dinero, de recursos financieros, de elementos pecuniarios, sino que estamos hablando también de bienes, de cosas, de derechos que tiene el Estado. Todos ellos forman los recursos públicos.

Y dentro de la función pública, o sea, el empleo público, estamos hablando de una actividad que desde los primeros siglos o milenios de la Administración Pública, de la civilización humana, tiende por el poder que ello implica esta coordinación de recursos humanos y materiales para determinado fin, que es la administración finalmente, tiende a actos de la llamada corrupción, que en México jurídicamente no hay como tal la corrupción, salvo el tratado internacional en materia de combate a la corrupción.

Realmente detrás de la corrupción hay una serie de ilícitos, de conductas indebidas que van desde las infracciones administrativas previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, como los delitos propiamente previstos en especial en el Código Penal Federal: concusión, tráfico de influencias, ejercicio indebido de la Administración Pública, delitos contra la impartición de justicia, cohecho, extorsión, independientemente de otros que pueda haber.

Esto no es atributo de la Administración Pública en México como suele pregonarse, la llamada corrupción es un problema en que dado el poder que se tiene y el volumen de los recursos que se manejan induce al desvío. Muchos consideran que es carencia de leyes, carencia de regulación. Yo creo que si bien hay cosas que se pueden mejorar como sería la unificación legislativa de ciertos ordenamientos, no tenemos porqué estar manejando más de 200 leyes cuando ramas tan importantes como el administrativo manejan cinco, seis leyes como en el caso del Derecho Civil, el Derecho Penal, el Derecho Mercantil para hablar solamente de los grandes rubros.

Pero esa tendencia es en todos los países, sabemos que no es patrimonio de los mexicanos, que en un acto de excesiva penitencia hemos considerado que es un invento mexicano; en todo caso en Europa durante la Colonia Mexicana, en 1525 a 1821, el soborno, era conocido como el unguento

mexicano. ¿Por qué? porque los españoles fueron en todo caso los que introdujeron en Europa la corrupción, pero con la plata y el oro que habían sacado no nada más de México, sino de otros países de América Latina.

La administración de los recursos públicos debe enfocarse no nada más al manejo de dinero, sino al manejo de los bienes. La Ley General de Bienes Nacionales, y a pesar de contar de la nueva ley de 2004, es bastante perfectible. Abandona, aparentemente, la clasificación de bienes de dominio público y bienes de dominio privado, pero en un momento dado empieza a hablar de bienes de dominio público y sin darles el tratamiento de bienes de dominio privado de la Federación a determinados bienes, los sigue manejando, al igual que sus precedentes legislativos, como bienes de dominio privado, es decir, no sujetos a la excesiva protección que se le da al dominio público.

Tenemos varios problemas en torno a este tema: cómo poder unificar si hay demasiadas dependencias y entidades de la Administración Pública que tienen que ver con la administración de recursos públicos. Así como hemos mencionado que hay cerca de 40 leyes administrativas que están manejando esto o financieras o patrimoniales, finalmente hay quien reclama una autonomía del derecho patrimonial del Estado, rama del Derecho Financiero que tendría a su cargo el regular o estudiar los elementos que integran ese patrimonio del Estado que son recursos financieros, derechos y bienes o cosas, desde el espacio aéreo hasta el mar.

Tenemos problemas con los productos de la pesca, que son recursos públicos. ¿Quién los está manejando, realmente hay un adecuado manejo? Los productos de la caza, la vida silvestre, flora y fauna, son recursos públicos; y los recursos de las paraestatales, las cuales tienen patrimonio propio distinto del Estado, finalmente desde un punto de vista operativo, político, económico, sociológico, esas paraestatales, incluidos los entes autónomos, forman parte del Estado. No podemos decir que el Instituto Federal Electoral, que el Banco de México, entre otros, sean ajenos al Estado.

La autonomía constitucional es muy discutible porque finalmente en este momento la Cámara de Diputados está discutiendo la asignación de recursos para el próximo año financiero que es el año calendario 2011.

La Constitución reformada, con frecuencia, establece una serie de principios con los que deben manejarse los recursos públicos, sean pecuniarios, materiales o intangibles. Y habla de eficiencia, eficacia, economía, honradez, oportunidad, legalidad, transparencia. Algunos de estos calificativos pueden ser repetitivos.

El principio de legalidad engloba varios de estos. Afortunadamente no hay una corrupción terminológica común; frecuente en nuestra legislación, se confunde un manejo honesto con un manejo honrado, pero cuando menos a nivel constitucional se habla de honradez y no de honestidad.

Después de meditar sobre el tema y qué es lo que podría comentar a un público especializado como ustedes, llegué a la conclusión que más que clasificar el patrimonio del Estado, de conceptualizarlo, habría que mencionar, y en función del tiempo también, una serie de problemas prácticos de esta administración, son demasiadas las entidades paraestatales y las dependencias centralizadas y desconcentradas que intervienen en el manejo de ese patrimonio.

A veces ubicadas dentro de alguna Secretaría de Estado o coordinadas por alguna Secretaría que piensa uno por qué está ahí; por qué el control de los bienes decomisados lo tiene la Secretaría de Hacienda y no la Secretaría de la Función Pública, o la Procuraduría General de la República, o qué es lo que está pasando con eso. ¿Por qué sí en principio la Secretaría de la Función Pública maneja el patrimonio del Estado, siguiendo esa tradición de la Ley de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y después concentrado en la Secretaría de Hacienda, del Patrimonio Nacional, de pronto anda por todos lados, en todas las dependencias y paraestatales esta serie de controles que se pretenden?

El crear demasiados entes aparte de encarecer la Administración de los recursos públicos propicia todas esas prácticas indebidas, porque es más difícil para los controladores o contralores internos, o para la Secretaría de la Función Pública, y la propia Auditoría Superior de la Federación vigilar a 20 o 30 organismos que tienen que ver con esas paraestatales, con esas secretarías de Estado que están manejando los recursos públicos, que controlar, vigilar, evaluar y, en su caso, proceder después de haber inspeccionado solamente tres o cuatro órganos u organismos.

Otro problema en la administración de los recursos públicos es una prematura confianza en los sistemas cibernéticos. Sin estar todavía aferrado a las prácticas manuales, sí contemplamos que los sistemas cibernéticos son demasiado vulnerables y no nada más en México, sino que hay casos asombrosos de grandes potencias en que se puede acceder, como dicen, a la fuente de datos, alterarlos, unificarlos y manejarlos por diversión o realmente con otras finalidades.

Otro punto que no quisiera dejar de mencionar, porque me preocupa, es el de la terminología en este control de los recursos públicos. Se habla de concesiones, permisos, licencias, autorizaciones de una manera indistinta, cada

ley va a utilizar como sinónimos, cuando no lo son, estas categorías jurídicas, y eso permite eludir ciertos controles y también rebasar la discrecionalidad recomendable en el otorgamiento correspondiente.

Después de 100 años de lucha del Derecho Administrativo por superar el concepto de servicio público como estructura del Poder Ejecutivo, como actividad del Poder Ejecutivo, esa dicotomía, la terminología de León Delit, se retoma en la práctica, inclusive legislativa, como sinónimo el empleo público por servicio público, función pública por servicio público.

Lo grave es que la ley los está utilizando como sinónimos y que hay autores, inclusive, que lo toman como sinónimos. Y realmente el servicio público es una actividad para satisfacer determinadas necesidades colectivas y la función pública es la actividad por cuenta del Estado, en este caso la administración de los recursos del Estado.

Administración que debe siempre perseguir y parece ocioso insistir el interés público. El interés público, interés social o interés colectivo que debe estar como finalidad, como meta en toda la actividad de la Administración Pública, sea de manera mediata o inmediata, directa o indirecta y cuya carencia hace anulable cualquier actuación administrativa; cualquier acto administrativo es anulable. No es un requisito o elemento de validez, no, es esencial.

En el Derecho Administrativo, decimos, no hay elementos de existencia y de validez, todos en un momento dado pueden ser de ineficacia, su carencia o su ausencia vuelve ineficaz el acto.

Son algunas ideas sueltas, traía un poco optimistamente la lista de estas 40 leyes sin contar las leyes fiscales específicas, o sea, las leyes para cada uno de los impuestos vigentes, las leyes de las paraestatales que manejan recursos públicos como serían la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas; la Ley Federal del Mar; la Ley Federal de Pesca y Acuicultura Sustentables. ¿Qué tiene que hacer esto en los recursos?

Es que nos estamos olvidando de cuáles son los recursos públicos por la tendencia ya ampliamente criticada por otras mesas, seguramente, en identificar al Estado con el poder público. Eso no es muy extraño, el mismo Código Civil dice que el patrimonio del poder público, no es cierto, el patrimonio no es del poder público, el patrimonio es del Estado, incluidos nosotros, incluido el territorio, incluido el poder público, etcétera, todos los demás elementos.

Muchas gracias

**MODERADOR: JAIME MORENO GARAVILLA**

Muchas gracias maestro Martínez Morales, sobre todo muchas gracias por darnos la oportunidad de ser tan preciso en el uso del tiempo, lo cual nos permite cumplir estrictamente la instrucción que nos han dado.

Vamos a ceder el uso de la palabra al maestro Sergio Hidalgo Monroy, no sin antes hacer una brevísima semblanza de su brillante trayectoria:



# **SERGIO HIDALGO MONROY**

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA PONENCIA



## **SERGIO HIDALGO MONROY**

### **SEMBLANZA CURRICULAR**

El Lic. Sergio Hidalgo Monroy es licenciado en Derecho por la Universidad Anáhuac, con maestría en Finanzas y Banca Internacional en la Universidad de Columbia, Nueva York. También destaca un Programa de Postgrado en Financiamiento Externo, en la Universidad Panamericana.

Actualmente es Director General del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes; del 2006 a junio del 2010, Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; del 2001 a noviembre del 2006, Director Corporativo de Operación del Sistema de Administración y Enajenación de Bienes; de 1999 a 2001, Director Ejecutivo de Banca de Inversión del Banco Nacional de Comercio Exterior; de 1994 a 1999, Representante Financiero y Consejero Comercial del propio banco; de 1991 a 1994, Director de Procedimientos Legales de Crédito, Secretaría de Hacienda y Crédito Público; de 1989 a 1991, Subdirector de Procedimientos Legales de Crédito en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y de 1986 a 1987 Asociado de Martínez del Campo.

### **PONENCIA**

Muchas gracias. Este es el segundo año en que participo en estas pláticas, muchas gracias al INAP, a su Presidente maestro Castelazo por invitarnos otra vez, seguramente no lo hicimos tan mal el último año, así que trataré de hacer un buen papel este año y ver si estamos correspondidos el siguiente año.

Encantados de estar aquí de nueva cuenta en la antigua Escuela de Jurisprudencia. Me parece que todo lo que tiene que ver con el ejercicio de las funciones del sector público, el Estado, es un tema que tiene que ver con una facultad que otorga una ley. Así que estamos en el lugar correcto para analizar y vamos por el camino correcto en el tema de gasto público, que es el que nos corresponde analizar el día de hoy, o si tenemos que hacer cambios estructurales en el tema.

Antes que nada quiero agradecer al maestro Martínez por su exposición y decirle que estoy de acuerdo con él, con que fusiones al INDAABIN y al SAE, mañana lo entrego, encantado de la vida. Estoy de acuerdo que no necesitamos dos instituciones para manejar bienes, con una tendríamos, así que ahora que

llegue el diputado Armando Ríos Peter lo subimos a la discusión de la mesa de presupuesto y a ver si aquí sí podemos generar un ahorro.

Desafortunadamente, el año pasado la Secretaría de Hacienda planteó la desaparición de tres secretarías de Estado, que buscaban básicamente poner en la mesa la polémica de reducir el gasto público, sin que necesariamente fueran esas las áreas que desaparecieran, sino que buscábamos una mayor eficiencia en la burocracia y no pasó; ni siquiera se abrió a la discusión otra posibilidad de reducción dentro del presupuesto.

Hoy voy a analizar un caso específico que sí nos generó ahorros importantes. Quiero concentrar mi plática en dos temas prácticos, les propongo dos temas:

1) Cómo podemos pasar un régimen de confianza, que además es un tema que dejé un pequeño sabor para los que asistieron en mi plática del año pasado, pero cómo impacta esto en el tema de gasto, y pasar el tema de desconfianza a un tema de confianza y desarrollo de las capacidades humanas. Si vamos a hablar de gasto público yo les voy a enseñar por qué es importante hablar de las capacidades humanas.

2) Ya que el maestro Martínez abrió la puerta, hablemos un poco sobre el destino final de los bienes improductivos del sector público, que hoy es lo que me toca administrar, me parece que puedo compartir con ustedes reflexiones interesantes con este último encargo que me ha hecho el Secretario de Hacienda.

Passar a un régimen de confianza y desarrollo de capacidades humanas. Mi experiencia en la Banca de Desarrollo y en la Oficialía Mayor me enseñó algunos casos que están fundamentados en la desconfianza y, como bien lo analiza el maestro Martínez, para cada tema de desconfianza creamos una nueva ley y una nueva regla de cómo se deben de aplicar los recursos públicos.

En esta desconfianza nos vamos a la sobrerregulación de las actividades, esto es más evidente en algunas entidades paraestatales que tienen que cumplir con todas las normas del sector central y, además, con todas las normas del propio funcionamiento de las empresas públicas de una empresa común y corriente.

Sin duda, les puedo decir que este tema que ha estado en boca de todo mundo, sobre los subejercicios de recursos públicos tiene que ver con este régimen de desconfianza que hemos creado. Les voy a poner un ejemplo muy práctico, el de los bancos de desarrollo. Hoy y en la crisis hace un año, todo mundo esperábamos que los bancos de desarrollo fueran los más puntuales en

poder crecer su cartera y apoyar las actividades productivas del país; pero la normatividad que rige a la banca de desarrollo –y este es un tema que comparto con un grupo de senadores muy importantes de todas las fracciones políticas, es algo que pude compartir en el Senado de la República en una exposición hace aproximadamente un año– y la regulación aplicable a cualquier entidad paraestatal, les impide cumplir con sus metas.

Veán ustedes simplemente, espero que vean la gráfica, la cantidad de regulaciones que deben de cumplir estas entidades y dependencias. Están sujetas a las autoridades financieras, por supuesto a las reglas que dicta la Secretaría de Hacienda, Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria, Condusef y la Comisión Federal de Competencia, porque son entidades financieras, distribuyen recursos entre el público, prestan dinero.

Pero, además, les tenemos regulaciones específicas de la Secretaría de la Función Pública, de Comisarios Públicos, de la Auditoría Superior de la Federación, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en materia presupuestal.

Yo no sé cómo puede competir un banco público contra un banco privado, cuando hay ya una desventaja por la sobrerregulación a la que sujetamos a nuestras entidades públicas.

Este régimen de desconfianza que tenemos ha generado más procesos administrativos e inhibición de la operación, porque la desconfianza nos lleva a una sobresupervisión y, además, a normas que comprometen patrimonio de quienes estamos ejerciendo el gasto público.

Más vigilantes, ahora creamos vigilantes por todos lados y la solución para cada problema de desconfianza es sumar vigilantes. Quiero decirles algo muy claro, cada vigilante que incorporamos significa un crecimiento del Capítulo 1000, significa más personal para vigilar a otras actividades, por tanto, hemos ido creciendo el cuerpo de vigilantes con un costo terrible para las instituciones.

Y, sin duda, conflictos entre los que supervisan y los que tratan de administrar el propio presupuesto. Si recuerdan algo que les presenté el año pasado de mi experiencia como Oficial Mayor, fue tratar de llevar a todo mundo al régimen de confianza. Déjenme recordar algunos de los conceptos que en una reingeniería, que por cierto se contrató con el INAP, le está ayudando a la Secretaría de Hacienda a generar todos estos cambios, nos facilitan el ejercicio de recursos públicos y nos llevan poco a poco a este régimen de confianza.

Papelería y cafetería. Se roban los recursos públicos de los lápices que compran las dependencias y hay que centralizar el proceso, tener almacenes y

un control estricto y hay que tener todo un grupo de gentes que controlen esos inventarios. Después, como hay un estricto control sobre cuántos lápices puede consumir cada área de la Administración Pública, se nos quedan los lápices y ya se hacen viejos y cuando los tratamos de sacar ya no sirven: despilfarro de recursos públicos.

¿Qué hicimos en la Secretaría de Hacienda? Contratamos a un tercero, éste bajo demanda nos provee los lápices, los blocks y, además, como hay un catálogo, cada quien compra el lápiz con el que escribe mejor. Ya no tiene que usar el lápiz que el señor del almacén central consideraba que era el bueno para escribir, y que cada vez que yo le apretaba se rompía la punta, porque yo escribo un poquito más fuerte.

Uso el block que a mí me interesa, pero además se le obligó al proveedor de papelería a darnos un sistema que llevara un control efectivo de cuánto estaban consumiendo cada una de las áreas. La verdad es que más o menos todos hacemos las mismas horas y el mismo trabajo, por tanto, deberíamos de estar consumiendo los mismos lápices y si vemos al final del mes que hay un área en donde hay un salto en el consumo de lápices, ahí mandamos una actividad de supervisión, pues algo raro está pasando, o están trabajando toda la noche o alguien se está llevando los lápices a su casa.

Tercericemos los servicios, hay forma de hacerlo y de que los sistemas controlen la proveeduría y el uso de estos recursos públicos sin necesidad de poner tres reportes para hacer la solicitud; si llenaste mal la solicitud del que ya te dio los lápices, ya se metió en un problema y cuatro vigilantes que, además, tienen que revisar cada uno de los papeles que generamos para solicitar un lápiz.

Suministro de gasolina. ¿Qué hicimos ahí? Antes se tenían unos vales de gasolina y éstos requerían de toda una burocracia para conseguirlos, para contratarlos; dos, para distribuirlos y en la distribución había lógicamente un sistema de desconfianza, a lo que nos llevaba esta distribución era un sistema *clientelar*, a mis cuates les pueden tocar más vales de gasolina; tres, aunque ustedes no lo crean había áreas que guardaban más coches en el estacionamiento, aunque no se movieran, porque les correspondían más vales de gasolina.

Y había quien utilizaba los vales de gasolina que les sobraban para premiar a los funcionarios públicos. ¿Qué hicimos? Automatizar el sistema. Dimos una tarjeta de gasolina que está relacionada a un coche, a un chofer y que tiene un consumo permitido mensual y solamente él puede cargar gasolina sobre el propio coche. Se acabaron los vales, no hay más supervisión; el proveedor de servicios que nos da esta tarjeta, también nos dio un sistema que nos permite monitorear el uso de los recursos públicos y, al final, ver si hay un pico.

Yo recuerdo que el primer mes que implementamos esto hubo un pico en un servidor público que de pronto el gasto no correspondía con el de todos los demás, efectivamente, el señor vivía en Cuernavaca y venía todos los días de allá. Se acabó el tema, no más policías para vigilar el ejercicio de recursos públicos, automatizamos el trámite.

Tengo muchos otros ejemplos de cómo nos podemos mover en las áreas administrativas hacia el régimen de confianza, otro día que me invite el INAP me extendió porque es un tema apasionante y que puede generar ahorros muy importantes en el ejercicio de recursos.

Todas las actividades que se llevaron en la Oficialía Mayor estaban en este programa de reingeniería que, finalmente, lo que buscaba era eliminar trámites y pasos para conseguir un solo objetivo, para que realmente fuéramos creando valor sobre las actividades que realizaban los servidores públicos. Este es simplemente un ejemplo lo que están viendo en la pantalla, pero es un trámite administrativo que requería más de 48 pasos. Se redujo, se eliminaron tareas o se automatizaron para que con 15 pasos se pudiera dar el trámite administrativo.

En este mismo primer tema paso a lo que yo considero que es lo más importante del gasto. Si ustedes le preguntan al diputado Ríos Piter o a quien lo represente, les puede decir que cuando están discutiendo el presupuesto, a lo primero que llegamos es a los famosos irreductibles, lo que no podemos quitar del presupuesto.

En los irreductibles les quiero decir una cosa, una cuarta parte del presupuesto se gasta en el Capítulo 1000, los recursos humanos, sinceramente nos deberíamos de preguntar si estamos gastando bien, olvidense de si somos muchos o pocos burócratas, me parece que es una discusión que siempre estará en la mesa, pero cada vez que tratamos de reducir las burocracias nos metemos en un problema, ya lo vimos el año pasado.

¿Nos estamos gastando bien esos recursos, ese Capítulo 1000, esos recursos humanos? Por ello les digo que pasemos de un régimen de desconfianza a un régimen de desarrollo humano. El crecimiento, la capacitación, el cuidado de los recursos humanos del Estado, ha quedado abandonado, no hay ninguna institución que concentre, que planee y que tenga indicadores de gasto que nos lleven a tener mejores servidores públicos y una mejor burocracia.

Sucede aleatoriamente en alguna institución en cuanto llega algún oficial mayor que le preocupa el tema, y después se vuelve a perder.

¿Qué hicimos en la Oficialía Mayor en la Secretaría de Hacienda? Elaboramos un programa que le llamamos de Desarrollo Humano para garantizar a los empleados de la Secretaría educación, capacitación, deporte y salud, un poco de la mano, seguros y servicios financieros, cultura y recreación, y crecimiento conforme a las capacidades.

No tenemos una política de desarrollo humano y nos gastamos una cuarta parte del presupuesto en pagar burócratas. Dentro de los programas tuvimos el Programa de Apoyo a Titulación, para los que estaban a punto de titularse, bachillerato abierto; obligamos a todos los servidores públicos que no habían cumplido su bachillerato a que lo terminaran. Nos fuimos también a la educación básica, primaria y secundaria, obligamos a quienes que no la tenían, que hicieran su primaria y secundaria.

Cursos de certificación de capacidades, por cierto con el INAP, en una forma muy exitosa para que pudieran cumplir con los elementos del Servicio Profesional de Carrera; cursos de capacitación en general para los servidores públicos; becas, un tema muy importante que hemos olvidado en el presupuesto, para poder estudiar en el INAP o en otras instituciones públicas, tanto nacionales como extranjeras.

Exámenes de detección preventiva que nos ofrecen las instituciones públicas, el ISSSTE a los servidores públicos, pero que no aprovechamos las instituciones, cuando deberían de ser obligatorios todos estos programas de prevención con el ISSSTE.

Créditos al personal, hoy hay instituciones públicas que otorgan crédito a los servidores públicos para que puedan crecer, como el FONACOT, y están olvidadas, son parte de la Administración Pública, pero quién acerca esos servicios a la gran burocracia.

Servicios al personal para facilitarles la vida, acceso, por ejemplo, a licencias, a pasaportes, etcétera. Cuidemos a los recursos humanos, por supuesto la parte cultural.

Cuándo hemos visto que otra institución pública –esto sí lo hicimos en la Secretaría de Hacienda– viene y nos ofrece un concierto para seguir cumplimentando el crecimiento de nuestros servidores públicos, cuando los tenemos a la mano, es simplemente cómo lo coordinamos para hacer llegar esos recursos y ese crecimiento humano.

Ya no hablemos de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, que presenta limitaciones terribles. Si tú eres un funcionario certificado y te quieres



ir a hacer una maestría, pierdes tu certificación, o te limita los movimientos laterales que quieras realizar, está muy limitada la posibilidad de movimiento lateral; o no te cuenta que un curso en el INAP, pueda ser un diplomado, una maestría o en cualquier otra institución superior, te dé en automático la certificación de ciertas capacidades. No confiamos en las instituciones públicas que están desarrollando capacidades.

Mi primera propuesta, y con ello termino esta primera parte, veo que me quedan muy pocos minutos, es que pasemos de un régimen de desconfianza a uno de confianza y de desarrollo de las capacidades humanas para aprovechar una parte de los recursos públicos que estamos ejerciendo, tanto la parte del Capítulo 1000 como los Capítulos 3000 y 5000, en donde podemos crear regímenes de confianza en lugar de gastar y gastar en supervisión, que no nos lleva realmente a un control efectivo de la corrupción.

Y además dejo una propuesta en la mesa, ya que yo estaba en contra de que desapareciera la Secretaría de la Función Pública, repito dejo una propuesta en la mesa, me parece que quien debería de llevar este programa de capacidades humanas, porque además tienen la currícula de todos los que somos servidores públicos, y además tienen mi historial patrimonial, cada año tengo que decirle si hice un nuevo curso y crecí en mis capacidades, es la Secretaría de la Función Pública, debería de ser la gran secretaria administrando esta cuarta parte de los recursos o esta cuarta parte en donde nos gastamos los recursos del Estado.

El SAE es una institución que hace exactamente lo que el maestro Martínez sugiere, no necesitamos tantas instituciones, el SAE se creó de la fusión de cinco actividades que se realizaban en distintas áreas de la Administración Pública Federal: SERA, TESOFE, SAT, la Unidad de Desincorporación de Hacienda y el propio FIDELIQ que fue la base que absorbió a esta institución.

La misión del SAE, sobre todo, es el poder dar destino a todos estos bienes improductivos que, inevitablemente, va a seguir administrando el Estado, no lo duden, uno de los bienes que administra el SAE son de quienes no pagaron impuestos. Por ahí está el dicho que dos cosas inevitables en la vida es morirnos y pagar impuestos.

Así es que siempre vamos a tener bienes que se originan en la falta de pago de los impuestos y me parece que aun cuando hemos firmado Tratados de Libre Comercio, etcétera, sigue más activa que nunca la actividad en las aduanas, todos los países tendrán una actividad aduanera y de ahí se derivarán bienes y, sin duda, siempre habrá criminales en cualquier sociedad y, por tanto, habrá bienes que vienen del crimen a caer en manos del Estado.

Y lo que tenemos que hacer, este es un tema patrimonial del Estado, es tratar de dar un buen destino a todos estos bienes, no olvidarnos del destino que tenemos que dar a todos los bienes.

Lo que hace el SAE es darle este destino. Damos tres clases de destino: uno es a través de ventas, les quiero decir que hemos ido incrementando el número de eventos de venta y aprovecho para hacer un comercial, la próxima semana tenemos la gran subasta SAE que está abierta para todo público y estoy a sus órdenes después de esta intervención para platicar con cualquiera que esté interesado en esta subasta.

Pero año con año hemos subido el número de recursos que generamos para el Estado con la venta de estos bienes que son improductivos, que no los requiere el Estado para su actividad. Destruimos los bienes ilícitos, ayudamos a la economía con esto. El día de hoy, por cierto, tenemos un evento muy importante en Guadalajara para la destrucción de medicinas apócrifas que había detectado la Procuraduría General de la República y que Cofepris dictaminó, destruimos aquellos bienes que contaminan la actividad productiva del país.

Y donamos, además, también muchos de estos bienes, tenemos un importante programa de donación y estas donaciones las hacemos solamente a estados y a municipios de alta marginalidad y a municipios que hayan tenido una declaratoria de desastre.

Me parece que es mucho mejor el administrar y dar destino a estos bienes en estas tres formas que dejar que los inventarios se vayan haciendo viejos y que el día de mañana no tengan una utilidad, olvídense ya para el Estado, para nadie.

Finalmente, el SAE liquida empresas, aquí quiero tocar muy rápido, que no fui el que planeó la medida, para que no se me vayan a echar encima, yo soy el ejecutor de la medida simplemente. A falta de consensos en el Congreso para lograr ahorros en la reducción del gasto en Capítulo 1000, la reducción de la burocracia, el Presidente tomó una medida muy valiente que es la liquidación de Luz y Fuerza del Centro. No ha sido nada fácil implementarlo, créanme que es un mandato excepcional para el SAE y, sin duda, el más importante que ha recibido en liquidación.

Les quiero dar algunos datos de por qué es importante esta medida. Primero era un organismo público descentralizado creado por decreto presidencial, no había una ley atrás de todo esto, así que tenía el Presidente la facultad para que por decreto, ya avaló esta decisión la Corte, pudiera desaparecer a la empresa.

Como antecedente, cuando el Presidente Salinas llega al poder, hay un capítulo en el país de dudas sobre la legitimación de la elección, ya los hemos vivido en distintas épocas, el único sindicato que se para con el Presidente y le dice: tienes todo mi apoyo, es el Sindicato de Luz y Fuerza del Centro. Se revive a la empresa, no se revivió porque fuera necesariamente lo correcto, sino por una cuestión política.

Atiende, no obstante que era el 1 por ciento de la superficie del país, a más de 6 millones de usuarios, pero ¿qué creen?, no producía un kilowatt de electricidad, era simplemente una comercializadora de electricidad, toda la electricidad se la compraba a la Comisión Federal de Electricidad.

Sin embargo, la plantilla de trabajadores nos costaba los subsidios que se tenían que dar a esta comercializadora, eran de 44 mil millones de pesos. Por cierto, solamente 10 mil millones de pesos tenían que ver con las obligaciones de jubilados, porque uno dice, bueno, ese gasto ya lo traía, porque de todos modos hay que pagarle a todos los jubilados, solamente 10 mil, con lo cual hoy se especula, lo dicen los números, que hay un ahorro de 30 mil millones de pesos anuales en la medida. Sin duda, la proporción de trabajadores jubilados estaba alcanzando ya al número de trabajadores en activo. Era una situación creciente.

Si no parábamos esto, las transferencias en esta Administración hubieran sumado 300 mil millones de pesos y el maestro Martínez sabe lo que eso representa en términos del PIB. Finalmente, el balance de Luz y Fuerza del Centro, no nos vayamos sobre todo al balance, el pasivo laboral, en el estudio actuarial que acabamos de hacer para reconstituir el balance del pasivo laboral, es de 250 mil millones de pesos, eso es lo que nos va a costar hacia adelante las obligaciones que ya heredamos de esta empresa.

Así es que en la discusión del uso de recursos públicos en la Cámara, un gasto irreductible son las pensiones que vamos a tener que pagar de esta empresa.

Otro dato, la pensión promedio en México es cercana a los 5 mil pesos, las pensiones promedio de Luz y Fuerza del Centro rebasan los 45 mil pesos, ese es el promedio.

Me parece que cuando hablamos de uso de recursos públicos, deficiencia en el uso de los recursos públicos hay veces que nos tenemos que meter a fondo sobre medidas que realmente generen un círculo virtuoso, que generen soluciones de largo plazo, que generen la oportunidad para el Estado para aplicar mejor estos recursos en este régimen de confianza, a soluciones que nos exige la ciudadanía y no a lo irreductible o al crecimiento de lo irreductible.

Yo terminaría con estas dos premisas:

1) Generemos un régimen de confianza en el gasto, no nos sirve de nada la policía del policía del policía del policía, apliquemos la tecnología, los terceros, los sistemas para el uso de este gasto y de este ejercicio; consideremos a los recursos humanos de la Administración Pública como los primeros que tienen que beneficiarse de los recursos públicos, porque ahí inevitablemente vamos a estar gastando. Ayudemos al crecimiento profesional de nuestras burocracias.

2) Utilicemos los recursos públicos, todos los bienes que administra el Estado, inclusive aquellos improductivos en una forma transparente, rindiendo cuentas a la ciudadanía sobre el uso de estos recursos y cuando tengamos que tomar decisiones, como la fusión del SAE y del INDAABIN, tomemos esas decisiones porque van a generar seguramente beneficios en el ejercicio de estos propios recursos.

Muchas gracias

**MODERADOR: JAIME MORENO GARAVILLA**

Muchas gracias al maestro Hidalgo Monroy. Damos el uso de la palabra al Representante del diputado Armando Ríos Piter, el licenciado Pavel Gil, Coordinador de Asesores del propio diputado.

**PAVEL GIL**

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA PONENCIA



## PAVEL GIL

### SEMBLANZA CURRICULAR

El Licenciado Pavel Gil es licenciado en Economía, con 10 años en el sector público, siete en el gobierno federal y tres en el gobierno del estado de Guerrero. Tiene el uso de la palabra licenciado Gil.

### PONENCIA

Muy buenas tardes, ante todo una disculpa de parte del diputado, como saben justo estamos en la discusión presupuestal, deseablemente a unas horas de tener la aprobación del presupuesto.

Quiero agradecer al CEPID, al INAP y especialmente a la Facultad de Derecho de la UNAM, de la cual el diputado es egresado, por la invitación a esta discusión sobre la Administración de los Recursos Públicos.

La presentación que yo les voy a hacer es más hacia el lado operativo del lado de los recursos públicos, sería complementaria a la exposición anterior que hizo el señor Oficial Mayor y tiene que iniciar por un reconocimiento de lo que ha pasado en los últimos años en la Administración Pública o al menos en los resultados públicos de desarrollo económico.

Tenemos un crecimiento bajo si medimos la última década de desarrollo económico; es la década con menor crecimiento, por debajo de la década de los 80 que se llamó la *Década perdida*, e incluso de la década de los 30, la década de la *Gran depresión*. Los últimos 10 años han sido la década de menor crecimiento económico.

Nos enfrentamos a escenarios de crecimiento de la pobreza, de 2006 a 2008 en seis millones de personas, aún sin cuantificar los resultados de la crisis del año pasado. Hemos tenido pérdidas de competitividad en la mayoría de los índices, por poner un ejemplo nada más, caímos seis lugares de 2009 a 2010 en el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial. También enfrentamos una baja productividad del factor trabajo.

Si bien no todas las tareas son responsabilidad del gobierno, sí en un país como el nuestro la acción gubernamental y el ejercicio de los recursos públicos resultan fundamentales para lograr un mejor nivel de desarrollo y un mejor crecimiento. Aquí les quiero proponer al menos una teoría y compartirles una experiencia que hemos tenido al respecto.

Una mejor administración de recursos públicos en la parte programática, es decir, en la parte del ejercicio gubernamental de cara a los ciudadanos, es aquella que consigue la concurrencia efectiva y que logra impactar en el bienestar social. Podemos tener recursos muy bien gastados, pero que si no impactan en el bienestar de la sociedad no tienen mayor razón de ser.

¿Es factible, se puede? Nosotros creemos que sí, pero requiere de un ejercicio que los burócratas difícilmente están dispuestos a realizar, que es la coordinación más allá de su parcela privada, o sea, es realizar el esfuerzo de conjuntarse en algo que en teoría debiera ser el esfuerzo gubernamental por naturaleza. En teoría el gobierno debiera de coordinarse siempre para ejercer sus recursos, con lo cual, por ejemplo, viene el drenaje, después debiera de venir la electricidad y venir la pavimentación y llegar la seguridad, bienestar y desarrollo; así debiera de ser, cualquier ejercicio lo supone o se vale presuponer.

Sin embargo, ejemplos todos deben de tener, lo anterior no pasa. Creemos que para lograr esto requiere de esfuerzos donde no podemos culpar todo tanto al gobierno federal, como a los gobiernos locales, que son los que están más cercanos a la cotidianidad de la población; éstos tienen que tomar liderazgo para poder conjuntar los recursos que sí vienen, por el diseño fiscal, en su mayoría del gobierno federal y realizar una acción conjunta que logre sumar recursos de desarrollo social, recursos de acceso al crédito, recursos de capacitación técnica, y focalizar los impactos.

Porque de lo contrario, anda cada quien por su lado y tenemos unos resultados por aquí, otros resultados por allá, pero que en conjunto no logran realmente hacer mayor diferencia.

Compartir también la administración de los programas entre los tres órdenes de gobierno; si vamos a compartir resultados y hechos, tenemos que compartir también responsabilidades.

El caso que les quiero contar es el caso de “Guerrero sin hambre”, que fue un programa que iniciamos en el estado de Guerrero en el 2006 y que fue una política pública dirigida a erradicar lo que consideramos las causas estructurales de la pobreza extrema.

Nos enfrentamos en Guerrero a un estado, como ustedes saben, sólo por arriba de Chiapas en materia de pobreza, con pobreza alimentaria, sin asistencia técnica, con deficiente desempeño económico y organizacional, con bajos niveles de ahorro e inversión y con una actitud de preservación ambiental por parte de la sociedad.



Este ejemplo puede ser característico de cualquier otro lugar o cualquier otra zona de marginación o de pobreza que hay en nuestro país.

¿Qué era lo que intentamos hacer a través del programa? Reconocemos el esfuerzo del gobierno federal a través del Programa Oportunidades, que presenta un primer apoyo, un primer aporte para lograr librar de la pobreza alimentaria y de capacidades. Sin embargo hay ahí un gris que está poco claro, que es la parte alimentaria de la población, si bien una transferencia de recursos sí logra mejorar el nivel de ingreso, es discutible cuál es el destino de estos recursos sobre la parte alimenticia, cuál es el nivel calórico de ingesta, realmente cuál es el ciclo económico que se logra detonar o no detonar en las comunidades que son beneficiarias de este programa de Oportunidades.

Nos parece que ahí hay una brecha que todavía, si bien logras brincar la pobreza alimentaria, quedas abajo en el nivel de pobreza. Para ello el programa buscaba generar una serie de pasos que no sólo lograrán librar las deficiencias en educación, salud y alimentación, que es básicamente el objetivo inicial de Oportunidades, sino que primero lograra una seguridad alimentaria.

Es decir, que la población que recibe el recurso tenga por lo menos una pequeña parcela, un pequeño grupo de animales normalmente pollos o conejos, chivos no porque son muy agresivos para la parte ambiental, que logre establecer una organización y escala básica de producción.

Y deseablemente lograr una protección de recursos naturales, evitar la degradación de suelos y la escasez de agua. Si vamos sumando estos componentes evidentemente el nivel de bienestar que se alcanza al final es mayor.

Aparentemente pareciera que sólo es una asignación de recursos, sin embargo, son ámbitos muy diferentes. Pareciera que todo se resuelve con asignar mayores recursos a Oportunidades y dar una beca mayor, pero si lo analizamos estamos hablando de competencias distintas, estamos hablando de competencias de la Conafor, de la Sagarpa y en un momento más les voy a comentar cómo se complementaba.

¿Cuáles son los componentes de apoyo de este programa? El programa tiene cuatro componentes básicos: conservación ecológica, microfinanzas rurales, asistencia técnica y capacitación e inversión productiva para proyectos de milpa y traspatio.

No voy a entrar en los detalles de los objetivos, por obviedad de tiempo, pero la idea era lograr con estos cuatro componentes, –aún montados, insisto,

en la parte de Oportunidades- avanzar y lograr un mejor bienestar, un mejor nivel alimenticio para los beneficiarios del programa.

¿Qué nos encontramos? Nos encontramos con que si aprovechábamos las experiencias de Sedesol, reconociendo su selección de padrón y de beneficiarios; si utilizábamos la parte de Sagarpa como la parte de asistencia técnica, inversión para la producción de alimentos, con la parte de Financiera Rural para la parte de microcréditos, con el Programa COUSSA para la realización de suelos y agua; si aprovechábamos la existencia externa que nos da la FAO, para metodología y capacitación; si podíamos acercarnos a la Conafor en materia de conservación de suelos y agua a través del Programa Pro-Árbol, teníamos todos los componentes de una estrategia que suena mucho más compleja, pero que si no se utiliza de manera integrada queda ahí, queda dispersa, no genera impactos de mayor magnitud.

Empezamos a trabajar justo con estos programas y logramos que 884 localidades como lo pueden ver en la pantalla, dispersas a lo largo de todo el estado, empezaron a verse beneficiadas de manera relevante. En números generales, de 2006 a 2010, pasamos de 530 familias beneficiadas a alrededor de 31 mil para este año con un presupuesto inicial de 11 millones a 412 millones de pesos en el esfuerzo conjunto.

Lo importante es que estos recursos no se lograron con una asignación lineal, sino fueron una asignación de recursos de varias dependencias, fue a través de la coordinación de las diferentes dependencias y de sus recursos que logramos hacer un programa de este tipo.

¿Qué resultados? Porque una política pública que no se evalúa es una política pública que suena muy bonita, pero hay que ver qué fue lo que logramos. La evaluación a esta política la hizo El Colegio de México y la Universidad de California en Davis en Estados Unidos. Los primeros resultados entre un grupo de control y un grupo de beneficiarios del programa, es decir, beneficiarios y no beneficiarios, fue que el programa lograba una reducción de la pobreza alimentaria en un 12 por ciento; que lograba una reducción en la desigualdad del ingreso de un 22 por ciento; que los hogares beneficiarios de este programa lograban un ingreso neto, promedio anual, de más 11 mil pesos.

Yo sé que aquí podrá sonarles poco o limitado, sin embargo, para las comunidades de las que estamos hablando, lograr incrementar el ingreso en 11 mil pesos anuales, en promedio, es un valor más que significativo. Pero no sólo eso, los hogares beneficiarios de “Guerrero sin hambre”, lograron, en promedio, un aumento en consumo calórico de 327 calorías per cápita, es decir, sí estábamos impactando en la parte de la ingesta alimentaria.

Se incrementó la producción de maíz, también la venta y el consumo. ¿Cuáles son algunos resultados de la encuesta a la población sobre este programa?: Sí conoce el plan para la seguridad alimentaria, más o menos el 96 por ciento, de los cuales el 50 por ciento considera que es útil, el 46 por ciento sabe que es un requisito y el 4 por ciento no tiene idea.

La parte más importante del programa de seguridad alimentaria, el 6.5 por ciento dice que no tiene idea, el 1.5 por ciento que no sirve y el 92 por ciento que sirve para la producción de alimentos. En relación con la asesoría técnica, que resulta fundamental, porque si no todos los procesos que se arrancan no caminan: ¿ayudaron o no a instalar el proyecto?, en el 90 por ciento de los casos sí les ayudaron, en el 10 por ciento no los ayudaron. ¿Asistieron las personas beneficiarias a los cursos de capacitación? En el 99 por ciento sí asistió, el 1 por ciento no asistió.

Les quiero mostrar cuáles son algunas de las obras de conservación y restauración de suelos: Presas y costales de control de la erosión, presas en morrillos para control de erosión, barreras de piedra, tanques de almacenamiento de agua, zanjas o tinajas, siega de plantación de nopales.

¿Cuál es la conclusión de este programa? La conclusión a la que nosotros llegamos a través del ejercicio y de los resultados que les muestro, es que la administración de recursos públicos per se, se queda corta, requiere de un esfuerzo adicional, sí hay que realizar un esfuerzo para que los burócratas no nos acomodemos, salgamos de nuestra zona de confort y estemos dispuestos a compartir éxitos.

Hoy día el programa resulta exitoso, todo mundo está feliz, la burocracia está contenta porque logra resultados vistosos, que son difundibles y que –una de las cosas que a los burócratas nos gusta mucho es la asignación presupuestal– todos queremos mayores recursos para poder seguir desarrollando nuestras actividades.

Cuando logramos resultados como éste, podemos ver que a través de la acción conjunta, real, coordinada de los tres niveles de gobierno y de las diferentes dependencias, es posible realizar acciones que realmente impacten en el beneficio de lo más importante que es la población.

Muchas gracias



## SESIÓN DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS

**JAIME MORENO GARAVILLA**, Muchas gracias al licenciado Pavel Gil. Vamos a dar curso a la parte de preguntas y respuestas. Debo encomillar la participación elevadísima de preguntas, ha llegado un número muy importante de ellas a esta mesa, mismas que me he permitido hacer llegar tanto al maestro Martínez Morales, como al maestro Hidalgo Monroy, con el objeto de que ellos puedan determinar cuál va a ser la prelación en que van a dar respuesta a estas preguntas.

Para este efecto, en el orden de sus presentaciones, damos la palabra al maestro Martínez Morales y después al maestro Hidalgo Monroy. Muchas gracias.

**RAFAEL MARTÍNEZ MORALES**. Gracias doctor Moreno Garavilla. Dada la abundancia de preguntas y el interés que tienen, a todas se les dará respuesta vía correo electrónico para que vean que no hay aversión, alergia a la cuestión cibernética que criticamos.

Gracias a Janet Manrique, Evelyn Ramírez, Jorge Miranda, Rodolfo Mena, Luisa González, Dionisio González. Y un par de comentarios en general, la diferencia entre la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, es que la primera corresponde al control del Poder Ejecutivo y la segunda al control del Poder Legislativo, son ámbitos diferentes.

Acerca de la ineficacia de las sanciones ¿por qué existen ilícitos? Nunca van a dejar de existir, de lo contrario no existiría el Derecho. Lo cierto es, y esto sí es criticable al poder público, que la mayoría de las sanciones pecuniarias contra servidores públicos no se hacen efectivas, no se cobran; existe la posibilidad de la vía coactiva para su cobro.

De todos modos esto no será la panacea, porque los homicidios continúan aún, y más en los países que tienen establecida la pena de muerte. De haber subido de 20 a 70 años la pena máxima en México no va a reducir los homicidios, al contrario se han incrementado.

Las partidas o ramos correspondientes a municipios y entidades federativas están disponibles, las traigo en el portafolio, pero para darle celeridad a esto le paso la información por correo y, desde luego, que están previstos en el presupuesto anual de Egresos, basado ese rubro en la Ley de Coordinación Fiscal.

Son muy interesantes las preguntas, pero estamos ya con el tiempo agotado. Gracias.

**JAIME MORENO GARAVILLA.** Vamos a pedirle al licenciado Pavel Gil que nos haga favor de dar respuesta a sus tres preguntas, para cerrar con las preguntas que se le formularon al maestro Hidalgo Monroy.

**PAVEL GIL.** Muchas gracias a Lizbeth, a Pablo, y a Juan José por sus preguntas. La primera es: “¿Por qué si “Guerrero sin hambre” ha sido tan exitoso, Cochoapa el Grande sigue siendo el municipio más pobre de América?”.

Indudablemente, es un hecho innegable, la tarea en Cochoapa. Este municipio anteriormente era parte de Metlatónoc, era un mismo municipio. Cochoapa y Metlatónoc se dividieron y hoy día el más pobre de Guerrero es Cochoapa y el que sigue es Metlatónoc, pero lo único que hicimos fue para fines estadísticos dividir la pobreza.

El municipio sigue siendo el más pobre, sí hemos logrado resultados exitosos en el municipio, pero si recuerdan los datos que manejamos, la población impactada todavía sigue siendo menor. Sí requerimos mucho más esfuerzos; este programa ha sido exitoso, pero requiere de continuidad, no es una acción de una sola vez, de un solo año. El programa inició en 2006, los resultados son los que están a la vista.

En Cochoapa, indudablemente, nos hemos enfrentado a muchos retos, no sólo la pobreza, sino a otro que es difícil que es el acceso a Guerrero que, como ustedes saben, tiene básicamente tres carreteras, la que va por la costa, la que bajan todos a Acapulco, y la libre, más otra que sube a la montaña y la que va a Tierra Caliente, es un estado poco comunicado.

Sí ha habido resultados, pero hay que reconocerlo, la tarea en Cochoapa todavía sigue, es una tarea que nos va a llevar a los tres niveles de gobierno bastante tiempo con la total decisión de entrarle; si no le queremos entrar tomará más tiempo.

Juan José me pide información sobre el programa, por obviedad de tiempo le pediría que al final se acerque conmigo.

La pregunta más relacionada con el tema, que se me hizo, además, muy interesante es ¿Cómo transparentar el uso de los recursos públicos recaudados por los propios estados y no confundirlos con los recursos federales asignados?

Ahí la tarea es enorme por dos razones, la primera es porque el nivel de recaudación a nivel local es realmente menor, en algunos casos anda por abajo

del 2 por ciento de los recursos totales de los municipios. En los estados a veces llega un poco más, pero por ponerles un ejemplo la entidad que más independencia tiene es el gobierno del Distrito Federal y no llega al 50 por ciento. Simplemente la escasez de recursos hace que la posibilidad de iniciar procesos sea difícil, pero eso no quiere decir que no deban ser transparentes. Una de las vías es seguir los esfuerzos, que ya se iniciaron, a través de lo que es la homologación de las cuentas públicas en los estados.

Aunque ustedes no lo crean hasta hace un par de años cada estado decidía cómo elaboraba su cuenta pública, su contabilidad gubernamental, cómo presentaba sus cuentas a la sociedad. Se ha iniciado un esfuerzo para que por lo menos toda la información se recopile de manera homogénea.

Nos falta muchísimo, porque llevarlo a los municipios es algo que va a tardar todavía, si lo vemos en un escenario donde los recursos son muy limitados. Muchas veces hay que decidir y administrar, entre otras, la decisión entre si hacer una carretera o hacer un camino o destinarle recursos para hacer mayor transparencia.

En mi opinión la transparencia no se puede dejar atrás, porque la carretera o el puente siempre se tendrá la duda de si fueron hechos con los recursos correctos. Muchas gracias.

**JAIME MORENO GARAVILLA.** Cedemos el uso de la palabra al maestro Hidalgo Monroy.

**SERGIO HIDALGO MONROY.** De igual forma voy a hacer lo mismo, las que no pueda contestarlas, lo haré a través del correo electrónico, y si no las mandaré al INAP para que se las hagan llegar.

Estoy dividiendo en cuatro grupos las preguntas que me mandaron.

Pensé que Luz y Fuerza del Centro iba a ser el más abultado de todos y así fue. Se confirmó que sigue siendo una medida que, sin duda, es polémica, pero quiero empezar primero con la de Bernardo García que me dice: “¿Por qué el SAE no tiene su propio edificio en lugar de estar rentando?”.

Les diría porque la Administración Pública Federal no tiene sus propios edificios y tiene que estar rentando. Les quiero decir que el edificio del SAE ya es propio, nos hicimos de él a través de una permuta, dos bienes improductivos del gobierno, uno que venía de Conasupo y otro de BNCI. Se permutaron por un proyecto llave en mano y nos entregaron un edificio que traía un daño estructural, reforzaron el edificio, espero que lo hayan hecho bien, hoy la gente se sorprende cuando visita el edificio.

Es algo que le hemos propuesto a INDAABIN, que podríamos hacer y replicar para el resto de la Administración Pública Federal y empezar a ahorrar recursos públicos con medidas como esta.

Tengo dos preguntas de García Arellano y de Ramírez Rincón relacionadas con la generación de trámites ágiles para los ciudadanos y el tema de las pensiones. Los trámites ágiles tienen que ver con la automatización de los servicios, en la medida en que no solamente volteemos a que haya una mejor administración, para que cualquier trámite que tenga que realizar en la dependencia esté automatizado, en la medida en que logremos un gobierno digital y los ciudadanos puedan resolver sus problemas a través de una página de Internet y no tener, perdón que lo diga, que verle la cara a un burócrata para recibir un servicio.

Así era mi lema cuando estaba en Oficialía Mayor, lo que tenemos que lograr es que la gente de la Secretaría de Hacienda no le tenga que ver la cara a nadie de la Oficialía Mayor para lograr el servicio que necesita, es parte de nuestras funciones.

Imagínense ustedes si todos los trámites que se realizan con el gobierno federal ya no tuvieran que verle la cara a nadie y pudieran, –a través de los medios electrónicos como Internet, Facebook, etcétera– resolver sus problemas con la Administración Pública.

Por cierto para poner el ejemplo, sí es cierto que vamos a llevar –vuelvo a hacer el comercial– una gran subasta SAE la próxima semana, en la que por supuesto todos pueden participar. Tenemos una subasta electrónica que subimos al Internet cada 15 días, y en donde no tienen que verle cara a nadie para participar.

En forma electrónica se inscriben, ven el inventario de bienes, hacen el depósito de garantía y liquidan, y la única ocasión que le tienen que ver la cara es para formalizar la operación, para hacer entrega de los bienes o la formalización de la escritura.

Así que me parece que tenemos que seguir avanzando en este tema abandonado del gobierno digital.

Pensiones. Sí es el problema más grave presupuestal que tenemos y sí en el pasado se otorgaban pensiones desorbitantes a bancos de desarrollo, afortunadamente era un número muy reducido de gentes. Cuando esta desproporcionalidad se da en un número mayor, como Luz y Fuerza del Centro, no hay presupuesto que alcance.



Afortunadamente estamos cambiando ya todos los regímenes de pensiones, inclusive en los bancos de desarrollo, por regímenes de aportación definida, en donde tienes tu cuenta individual, con lo cual el Estado no se va a preocupar más por tu pensión. Las aportaciones que tú hagas a tu fondo de pensión será lo que constituyan tu pensión el día de mañana y, además, te lo puedes llevar. Eso de que cuando te cambiabas de institución y perdías todas tus aportaciones era terrible.

Hicimos la gran reforma, a mí me tocó implementarla cuando era Oficial Mayor, la gran reforma del ISSSTE y en eso consistió. Hoy cada nuevo burócrata que entra a la Administración Pública entra con su cuenta individual. Y su pensión va a estar basada en las aportaciones que realice y no en una garantía que otorgará el Estado a futuro. Así es que debemos seguir fortaleciendo este tema de los regímenes de pensiones.

Preguntas de Ramírez Rincón, Aída Flores y Lizbeth Moreno. “¿Cómo le hacemos para que se otorgue capacitación a los burócratas y que además no haya corrupción en la capacitación, que unos sí las reciban y otros no la reciban?”.

¿Qué hicimos en la Secretaría? Con programas abiertos. Están abiertos para todo mundo, todo mundo se puede inscribir y en aquellos que estaban limitados, primero en tiempo, primero en derecho a través de Internet, para que no sea una decisión burocrática a quién le toca y a quién no le toca. Así hicimos una maestría para la Procuraduría Fiscal en la Universidad Panamericana. Teníamos 50 lugares y en 15 minutos, eso es muy importante, así como las subastas de SAE que ahora estamos publicitando, la información oportuna es muy importante para que no tengamos decisiones limitadas.

Pregunta: “¿Y aquellos burócratas que por la automatización o por la mejora de procesos ya no tengan lugar en la Administración Pública?”.

Me parece que la gran reforma del ISSSTE nos ayuda a solucionar parte de este tema, si tú tienes tu cuenta individual te puedes cambiar a la iniciativa privada y llevarte las aportaciones que tenías, no pasa nada, hay movilidad entre servicio público y administración privada, pero terminar con las burocracias es un tema complejo, ya lo estamos viendo con Luz y Fuerza del Centro.

Mi propuesta es: transformemos las burocracias. ¿Dónde están las necesidades del Estado hoy? Por eso el plan de capacitación. Ya no necesita el Estado tantos choferes, secretarías, auxiliares administrativos que llenaban hojas de cálculos interminables, ya no los necesita y los seguimos teniendo, necesitamos capacitarlos para que lleven a cabo otras actividades,

transformemos las burocracias con capacitación. Pero tenemos que hacer un programa integral, no es un programa que nazca de un año a otro, vamos capacitando a las burocracias, a ese 25 por ciento que absorbe el gasto federal para que tenga las capacidades para transformarse en las nuevas necesidades que requiere el país.

Les doy un ejemplo de esto. Cuando teníamos el grave problema de la reestructura de la deuda, así empezó mi carrera dentro de la Secretaría de Hacienda hace 24 años, perdimos 10 años de crecimiento del país por estar en una negociación de la deuda externa. ¿Qué decidió el Presidente Salinas en aquel entonces? crear un área específica, una subsecretaría que atendiera el problema, la Subsecretaría de Asuntos Financieros Internacionales, por cierto por alguien que salió beneficiado con una pensión de NAFIN.

Llevamos a cabo la negociación, nos tardamos un año tres meses, completamos una serie de tareas a los dos años de que nos dieron la labor, porque había que implementar el paquete financiero y, señores, desapareció la Subsecretaría. No le tengamos temor, las necesidades de los Estados cambian, hagamos un régimen flexible que nos permita hacer crecer la burocracia donde haya necesidades y desaparecerlas o reconvertirlas, y desaparecer estas áreas cuando no sean necesarias; pero capacitemos al personal para que haya esa flexibilidad para llevar a cabo varias funciones.

Preguntas de Dionisio, Rodolfo, Verónica, Martínez García María: “¿Cómo eliminamos la desconfianza en el gasto público?”. Y me parece que María Martínez pone el dedo en la llaga. En Procampo, por ejemplo, la distribución que, además, es un tema muy sentido en Guerrero.

¿Cómo vemos que efectivamente un subsidio federal llegue a manos de quien tiene que recibirlo? Ya está sucediendo, estamos automatizando los subsidios, que no sea un burócrata a quien le tengo que ver la cara, pasarle una lana o hacerle algún favor para que yo reciba mis subsidios, sino que me puedan depositar, pueda acreditar en que puedo ser beneficiario. Que tenga perfectamente la identidad de la persona a través de los sistemas –cómo hemos sufrido con este tema de la identidad en el país, no hemos logrado avanzar y siguen pasando los sexenios y no tenemos una tarjeta de identidad confiable– y me puedan depositar directamente en el banco mis recursos. Me parece que otra vez la respuesta es automatización de procesos que nos puede llevar a una mejor administración de estos recursos.

Por último, Luz y Fuerza del Centro, el SAE está atendiendo todos los requerimientos de la Auditoría Superior de la Federación, Jannet Manríquez, sí es parte de nuestra tarea, si nosotros encontramos irregularidades, lógicamente presentaremos a la Auditoría Superior de la Federación estas irregularidades.

Pregunta: “¿Por qué no mencionamos los altos costos que las empresas extranjeras que producen electricidad le dan a CFE?”.

Realmente CFE es autosuficiente, cuando le compra a los extranjeros les compra a un precio mucho más competitivo del precio en el que produce, me parece que no es un problema de que una empresa extranjera nos esté produciendo electricidad, lo que hemos autorizado hasta hoy y a mí me parece limitado, es el autoconsumo y poderle vender a CFE los picos de electricidad que nos sobren.

A mí me gustaría un sistema mucho más abierto y déjenme poner algo en la mesa y no lo dije yo, pero si realmente queremos una empresa que compita en el centro, por qué no le entramos a la discusión otra vez de una reforma energética, donde le permitamos a Martín Esparza producir electricidad y competir para ser competitivo contra CFE, pero hagámoslo para Martín Esparza y para Juan Pérez y para todo el que quiera entrar a este sector.

Dos veces hemos tenido la reforma en la mesa y dos veces se nos ha quedado en el tintero y es una reforma estructural necesaria.

Los 30 mil millones hoy ya se los repartieron en el presupuesto de ahorro de Luz y Fuerza del Centro, parte se ha ido a gastos irreductibles. Terrible, si no hubiéramos hecho el cambio en el régimen de pensiones del ISSSTE esto nos hubiera comido, en algunos años, casi el 30 por ciento de todo el presupuesto que se gasta. Me parece que paramos ya esa máquina, se logró la reforma, pero hoy las necesidades que está presentando el ISSSTE, por arriba del presupuesto que se autorizó el año pasado casi se comen estos 30 mil millones. Qué bueno que hicimos la reforma en el pasado.

Yanira nos dice que: “Es anticonstitucional el decreto y si yo tengo los motivos de la extinción por qué nos los digo”. Creo que los dije en mi exposición, me parece que ha faltado por parte de CFE el ser mucho más público con los beneficios, pero no sé si es porque no quiere provocar la polémica en el tema, sin duda. Simplemente para que tengan un dato, lo que hacían 44 mil trabajadores, hoy lo está haciendo CFE con 8 mil trabajadores. Me parece que es un dato muy sólido. Muchas gracias por todas sus preguntas.

**JAIME MORENO GARAVILLA.** Muchas gracias al maestro Rafael Martínez Morales, al maestro Sergio Hidalgo Monroy y al licenciado Pavel Gil, a nombre del diputado Armando Ríos Peter. Reciben del maestro José Castelazo de los Ángeles, Presidente del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública, reconocimientos por su participación en este seminario.



**SEMINARIO**  
**LEGISLACIÓN, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GLOBALIZACIÓN**  
10, 11 Y 12 NOVIEMBRE 2010

**SEDE: ANTIGUA ESCUELA NACIONAL DE JURISPRUDENCIA; UNAM**  
**MIÉRCOLES 10 DE NOVIEMBRE DE 2010**

**LÍNEA TEMÁTICA I**  
**DERECHO ADMINISTRATIVO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**MESA 3:**  
**LOS PARTICULARES Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PONENTES:**

LUIS HUMBERTO DELGADILLO **GUTIÉRREZ**  
FRANCISCO VENEGAS HUERTA  
GUILLERMO TEUTLI OTERO

**MODERADOR:**

ROMMEL C. ROSAS



## **MESA 3:**

### **LOS PARTICULARES Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

#### **PONENTES:**

LUIS HUMBERTO DELGADILLO **GUTIÉRREZ**  
FRANCISCO VENEGAS HUERTA  
GUILLERMO TEUTLI OTERO

#### **MODERADOR:**

ROMMEL C. ROSAS

#### **MODERADOR: ROMMEL C. ROSAS**

Muy buenas tardes a todas y todos ustedes, bienvenidos a la Escuela Nacional de Jurisprudencia una vez más. Vamos a dar inicio a la mesa número 3 de este día que trata como tema esencial “Los Particulares y la Administración Pública”.

Vamos a tener a tres grandes expositores del tema, en primer lugar hará uso de la palabra el doctor Luis Humberto Delgadillo, quien viene en representación del INAP. Al inicio de este seminario ustedes recibieron un cuadernillo que trae las semblanzas curriculares de cada uno de nuestros ponentes, no es necesario repetirlo.

Doctor Delgadillo tiene usted la palabra.





# **LUIS HUMBERTO DELGADILLO GUTIÉRREZ**

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA PONENCIA



## LUIS HUMBERTO DELGADILLO GUTIÉRREZ

Buenas tardes. Es grato estar en este medio, en este recinto que es para nosotros los abogados y los egresados de la Facultad de Derecho un símbolo muy especial. Hace que esta tarde resulte adicionalmente agradable y particularmente especial, porque curiosamente aunque soy un antiguo profesor de la Facultad de Derecho, estoy participando por el Instituto Nacional de Administración Pública, que es también mi Casa, y en diferentes ocasiones he tenido oportunidad de estar conviviendo, departiendo en diferentes tipos de actividades en el propio Instituto.

Por ello, hablar de los particulares y la Administración Pública tiene significaciones muy especiales, pero a mí el tema me hace pensar en un subtítulo más que los particulares y la Administración Pública, a mí me lleva a pensar en conflicto de intereses.

Los particulares, por un lado, con un interés privado, con características muy especiales y en razón de ese interés, bien delimitado en razón de situaciones muy propias de los particulares frente a la Administración Pública, donde se pierde el interés privado para constituirse como decía Juan Jacobo Rousseau, en una síntesis del interés de todos los particulares y es donde se integra el interés público.

Al encontrar interés privado e interés público, nos ubicamos precisamente en la expresión de la libertad del individuo frente a la manifestación de la autoridad. Por un lado, la libertad y, por otro lado, el poder de la autoridad. Son dos elementos que tienen dos objetivos con características diferentes, pero que finalmente se conjuntan y llegan a ser sólo uno, porque en último caso es precisamente el interés de los integrantes de la nación quienes han manifestado su voluntad a través de su organización, precisamente en un Estado y que al manifestar ese interés y al sintetizarse de una manera determinada, integra el interés público; pero, al estar uno frente al otro, es necesario llegar a equilibrar la situación de ambas partes.

Por eso hablo yo de conflicto de intereses. El artículo 39 constitucional establece que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, que todo poder público dimana del pueblo y se instituye, precisamente, en beneficio de éste; la autoridad debe de actuar en beneficio del particular, pero del particular viéndolo en su conjunto.

Encontramos que se trata de esta autoridad que debe de buscar el interés de todos y de cada uno sintetizado precisamente en ese interés público. Es donde se encuentra el problema, porque naturalmente que en el momento en

que se enfrenta el interés privado frente al interés público –plenamente definido en la ley y en las resoluciones jurisdiccionales qué es ese interés– que debe de prevalecer, que es el interés general reconocido por el Estado: el interés público.

Frente a esta situación, frente a esta lucha, a este enfrentamiento, es donde debemos de ubicarnos dentro de nuestra actuación, porque si es cierto el particular debe de actuar de acuerdo con sus intereses particulares y, además, es claro y todos lo sabemos, que el particular puede hacer todo lo que quiera mientras no le esté prohibido. En tanto que la autoridad puede hacer solamente aquello que le esté autorizado por la norma, por el Derecho, y en el momento en que transgrede, que sobrepase el mandato de la ley, en ese momento su actuación debe ser calificada de ilegal.

El planteamiento de ese interés privado, de este interés público, esa situación del particular que puede hacer todo lo quiera mientras no le esté prohibido, y que la autoridad puede hacer solamente aquello que la ley le autoriza, va a delimitar y enmarcar la actuación donde está precisamente el derecho, que es el que delimita, el que determina la actuación de uno y de otro.

Por un lado, restringiendo ese campo tan amplio de libertad del particular y, por el otro lado, señalando qué es lo que puede hacer la autoridad. Uno es, en la concepción de Juan Jacobo *Rousseau*, *el contrato social*; el hombre libre tiene la posibilidad de hacer todo lo que quiera, pero que en razón de sus propios intereses se delimita y otorga ciertas facultades para que un ente diferente pueda llevar a cabo una serie de actividades. Nos encontramos que en ese caso en particular queda delimitado en su actuación y ese cien por ciento de facultades se reduce en lo que diga la ley, por eso puede hacer todo lo que quiera.

Frente a la autoridad que nace sin nada, que nace de la concepción de los individuos en razón de sus intereses y que buscando precisamente la realización de sus objetivos, crea la autoridad de la nada, crea las instituciones de la nada en beneficio de los particulares, le da una serie de atribuciones para que pueda realizar lo que considere en beneficio de los particulares, cosa que en muchas ocasiones la Administración Pública olvida.

En muchas ocasiones la autoridad se olvida de que tiene que actuar en beneficio de los particulares y actúa en otro tipo de beneficios, no entremos a detalle, son muy diferentes los beneficios que va a buscar, ya sea personales o de partido, pero que finalmente deberían de ser en beneficio de la población.

En este ámbito, en esta situación y en este enfrentamiento, tiene que lograrse precisamente el equilibrio al que hemos hecho referencia. En este caso, esta autoridad en su actuación, en sus posibilidades de realizarse, lleva a cabo su

manifestación, es decir, funciona como lo hacemos todos; claro, cada uno en sus niveles y cada uno en su actuación. Decía el fabuloso autor italiano Santi Romano, que la función es la existencia en movimiento.

La función es la manifestación de la persona; ¿cómo funciona individualmente cada uno de nosotros?, funcionas como persona, funcionas como ciudadano, funcionas como padre, funcionas como esposo, etcétera, funcionas o no funcionas. El Estado, igualmente, también realiza sus funciones y funciona el Estado. ¿Pero cómo funciona el Estado? El Estado funciona precisamente con la realización de la síntesis de la voluntad general, insisto en el término rousseauniano, en esa fusión de esa síntesis, funciona creando la norma para determinar qué es lo que puede hacer la autoridad y hasta dónde puede llegar y qué es lo que hay limitar del particular, qué tanto hay que restringirle.

Crea la normatividad como síntesis de la voluntad general. Después de esa función legislativa, vemos a continuación la función ejecutiva, donde el poder público tiene que llevar a cabo toda su actuación para que se cumpla lo que la voluntad general ha establecido y, en consecuencia, el Poder Ejecutivo tiene como objetivo fundamental, aparte de promulgar, publicar las normas, vigilar el exacto cumplimiento de ellas.

Finalmente, el otro aspecto que es fundamental, que es esencial dentro de este medio o de este enfrentamiento entre particulares y administración, es la función de resolver los conflictos que existan entre ambas partes, los conflictos que se den entre particulares o entre particulares y autoridad. Aquí nos ubicamos precisamente en el conflicto entre la autoridad y el particular, como lo decía inicialmente, en el conflicto de intereses.

Aquí es donde vamos al principio constitucional señalado en el artículo 16, cuyo texto nos lo dice en sentido negativo, no me gusta manejarlo en ese sentido, eso de que “nadie puede ser”, mejor lo podemos decir en otro sentido:

*“Todos nosotros podemos ser molestados por la autoridad en nuestra persona, familia, domicilio, bienes y posesiones, siempre y cuando sea en virtud de un mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento”.*

O sea, no vamos a partir de “Nadie puede ser molestado”, no, todos podemos y somos molestados, pero siempre y cuando la autoridad cumpla con estos elementos que son fundamentales.

Estos elementos son los que el artículo 16 constitucional señala y enmarca claramente para la actuación de ese interés público, manifestado en la autoridad que va a afectar nuestro interés particular. Por eso viéndolo en ese

enfrentamiento particulares - administración, ubicamos precisamente a la autoridad, a la Administración Pública afectando nuestros intereses particulares, interés público sobre el interés particular, afectándolo siempre y cuando se cumpla con que sea una autoridad quien lo haga, no cualquier persona. Tiene que ser una autoridad, pero no una autoridad de hecho, estoy hablando de una autoridad legal, porque una autoridad de hecho es cualquiera que tenga el poder suficiente para imponer su voluntad. El ladrón con una pistola en la mano es una autoridad, sí, pero yo hablo de una autoridad legal.

Se requiere, en primer término, que se trate de una autoridad; en segundo lugar, que esa autoridad sea competente, es decir, que actúe dentro de su marco legal, dentro de ese conjunto de facultades que le dimos a esa autoridad. Tenemos, entonces, en primer lugar que ubicarnos que se trate de una autoridad, es decir, que sea un órgano, un poder creado por nosotros mismos, por la población, por la voluntad general que establezca la existencia de esa autoridad para que actúe.

Una vez establecida esa autoridad, debe actuar de acuerdo con lo que nosotros le hemos dicho que debe de actuar, porque muchas ocasiones la autoridad en forma arbitraria quiere actuar, y al requerimiento de: ¿bueno, usted por qué? dice: porque yo soy autoridad. Sí, pero como autoridad usted existe en razón de una determinada norma y porque puede hacer solamente aquello que le esté autorizado, no puede hacer más allá de lo que la ley le establece, lo que la ley le ha señalado.

Es fundamental que sea una autoridad, pero que sea una autoridad competente. Ahora, su actuación debe quedar establecida, debe constar por escrito.

En estos tiempos, con la existencia electrónica con una evolución muy grande en el aspecto científico, nos encontramos que muchos escritos son electrónicos. Tenemos que ubicarnos exactamente hasta qué punto puede considerarse lo electrónico como escrito, porque realmente la figura o la impresión de pantalla que vemos puede en un momento dado ser considerado precisamente una manifestación de autoridad.

Decíamos que sea autoridad, que sea competente, que sea por escrito, es decir, que haya una constancia de lo que está haciendo.

Ahora bien, todo esto se da y es muy importante, pero hay un elemento que sigue ¿por qué lo manda usted? Porque yo lo quiero, porque yo lo digo o porque yo dispongo; pero eso debe de estar fundado y debe estar motivado, así lo dice el 16 constitucional. ¿Qué implica que esté fundado y motivado?: Que la

norma precisamente prevea la existencia de esa autoridad, la actuación de la autoridad y la posibilidad de actuar de esa forma.

Pero también debe de haber una relación, un nexo causal con la actuación y, por lo tanto, una explicación de cómo es que se está dando esta situación y cómo este hecho encuadra precisamente en lo que dispone la norma, es donde hablamos de la motivación, es decir, la expresión de las razones, los motivos de la actuación de esa forma y no de otra diferente. Necesita que tenga el sustento jurídico y, además, la explicación de por qué se está dando de esa manera.

Finalmente, dentro de este mandamiento del artículo 16 constitucional, se hace el señalamiento de que se debe de realizar conforme al procedimiento legal establecido. No como se le antoje al inspector, al visitador, sino como lo marca la ley, la cual señala cómo debe de realizarse el procedimiento. Si hay una falla en el procedimiento, y no se está realizando como debe de ser, no tiene validez aquello que se está realizando y todas las consecuencias que derivan de esa realización.

No nada más así porque se me antoja, no, estamos en un Estado de Derecho, se requiere, se necesita que se den todos estos elementos. Si no se dan debe de existir el procedimiento, los elementos, las formas para echar abajo esta actuación, para demostrar su ilegalidad y, por tanto, dentro de este Estado de Derecho precisamente, llegamos a ubicar el aspecto de posibilidad de defensa del particular.

La norma dice: contra la actuación de la autoridad puedes demandar su anulación si existen diferentes tipos de violaciones o si simplemente hay violación de competencia. Si hay incompetencia de la autoridad, puedes anularlo; si hay violaciones de forma, puedes anularlo; si hay violaciones de procedimiento, puedes anularlo; si hay violaciones de forma, échalo abajo; y si además de eso hay desvío de poder, también puedes anularlo.

La ley lo establece en forma expresa y, además, enuncia claramente las violaciones de competencia, de forma, de procedimiento, de fondo y de desvío de poder. Todos estos elementos están claramente establecidos en la norma, hay que echarlos a andar, hay que poner en movimiento la maquinaria, porque, insisto, estamos en un Estado de Derecho.

En muchas ocasiones, cuando nosotros hablamos de Estado de Derecho, decimos simplemente que es aquel en el cual los órganos de la autoridad, o la autoridad o el gobierno se someten a las normas jurídicas.

Es cierto, ese es el Estado de Derecho, pero no todo el Estado de Derecho, ese es el principio nada más, es decir, en el momento en que el órgano de poder se somete a la norma jurídica estamos en el principio del Estado de Derecho.

Pero no solamente se requiere de eso, se requiere, como segundo punto, que la norma jurídica tenga un reconocimiento de los derechos públicos subjetivos de los gobernados, de los particulares; pero si las normas jurídicas restringen las facultades de los particulares, realmente no es un Estado de Derecho.

Algunos Estados totalitarios han llegado a decir: bueno, este es un Estado totalitario, pero el poder sí está sometido a las normas jurídicas, sin embargo, todas las normas jurídicas le dan el derecho y le dan todos los elementos a la autoridad y a los particulares no.

Es importante, como segundo elemento en un Estado de Derecho, que se reconozcan todos los derechos públicos subjetivos de los individuos, que el individuo sea realmente un sujeto de Derecho, no un objeto como lo fue durante la época monárquica, donde con la expresión del “Estado soy yo, yo hago y determino lo que quiero y los demás no son sujetos, son objetos”, esos súbditos son objetos, están sometidos.

No, aquí estamos hablando de partes, estamos hablando de personas y estamos hablando de sujetos, no de súbditos. Ese reconocimiento de los derechos públicos subjetivos es otro de los elementos fundamentales, en este segundo punto.

Hay un tercer punto para que estemos realmente en un Estado de Derecho, se requiere que el sistema jurídico al que está sometido el Estado, establezca los medios y los procedimientos para hacer efectivo los derechos de los particulares.

Que existan los procedimientos, los tribunales para que anulen esos actos de la autoridad y defiendan los derechos que se han reservado los particulares.

Como cuarto punto, algo que es fundamental. Yo considero que es importante que exista todo un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, que el Estado reconozca, y se someta a las normas y a los tribunales cuando lesione los intereses de los particulares.

Que no se diga, como anteriormente se planteaba, de que el Estado, como tal, no podía causar daño como era la idea del principio monárquico: el rey no se equivoca, el rey no puede causar daño. El Estado puede causar daño, causa daño.



Con estos elementos a los que me estoy refiriendo: sistema jurídico al que se somete el Estado, reconocimiento a los derechos públicos subjetivos, medios para la defensa de los derechos de los particulares y un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, estamos creando todo un sistema jurídico completo que permite realmente en un sistema de Derecho que los particulares y la Administración Pública cumplan con los objetivos.

Ese es precisamente el principio que se debe de ver, es la razón y uno de los elementos sustanciales para la realización de los objetivos de un Estado de Derecho.

Y es la solución a lo que inicialmente llamé el conflicto de intereses, de tal manera que los intereses particulares y los intereses públicos puedan convivir para la realización de ese Estado de Derecho.

Gracias

**MODERADOR: ROMMEL C. ROSAS**

Muchas gracias doctor Delgadillo.

A continuación hará uso de la palabra, a nombre de la Facultad de Derecho, el doctor Francisco Venegas Huerta.



# **FRANCISCO VENEGAS HUERTA**

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA PONENCIA



## FRANCISCO VENEGAS HUERTA

Antes de iniciar mi intervención, quiero dejar testimonio de mi agradecimiento, en primer término, al señor Director de la Facultad de Derecho, el doctor Ruperto Patiño Manffer, quien generosamente promueve con mucha intensidad el desarrollo cultural universitario en el contexto jurídico y qué mejor ahora con la participación de distinguidos funcionarios y representantes populares de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y qué mejor todavía con la firme participación del Instituto Nacional de Administración Pública, que se ha venido consolidando como una gran institución para el estudio de los problemas del quehacer administrativo en nuestro país.

El tema de los particulares y la Administración Pública presenta muchas aristas, desde el punto de vista económico, desde el punto de vista sociológico, desde el punto de vista político y, por supuesto, desde el punto de vista del Derecho. La idea de adentrarnos al estudio de la Administración Pública nos obliga, en primer término, a recordar que el sistema republicano de nuestro país establece un sistema federativo donde hay un reparto de competencias entre la Federación y los estados que la integran.

Son 31 entidades federativas y un Distrito Federal, lo que quiere decir que hay 31 administraciones públicas estatales más 2 mil 456 municipios al día de hoy. Dentro de ellas hay que agregar, además, la organización administrativa: tenemos administración pública federal centralizada, y descentralizada. Dentro de la descentralizada vemos el surgimiento de fenómenos muy curiosos e impresionantes, porque ahora hay organismos subsidiarios de los organismos descentralizados.

Les digo yo a mis alumnos: ahora hay niños dentro de los niños, con personalidad jurídica propia. Tenemos las 16 delegaciones del Distrito Federal que representan también una forma de administración.

Por otra parte, tenemos, cifra al segundo trimestre de 2010, más de 108 millones 291,131 habitantes, más lo que se acumule en este semestre. Esta población es la que en mayor o menor medida demanda la prestación de servicios públicos, exige al poder público que se respeten sus libertades, el derecho de petición, el derecho a la libertad de expresión, la transparencia de la información, el derecho a la libertad de creencias, el derecho al trabajo, el derecho a la libertad de la asociación y, por supuesto, el derecho a recibir servicios públicos suficientes y eficientes que garanticen la seguridad pública, que garanticen la continuidad en la prestación de servicios públicos básicos que requiere la población: agua potable, energía eléctrica, drenaje, limpia,

transportes, salud, salubridad, en fin, miles de servicios públicos que va demandando la población.

Para prestar estos servicios públicos, por supuesto, se ha organizado el Estado como una creación de la agrupación política de los mexicanos, un fenómeno que se multiplica a nivel internacional. Al día de hoy contamos con 3 millones 689 mil 392 servidores públicos federales y estatales, o sea, casi el 3.5 por ciento de la población de los 108 millones de habitantes, son los que están prestando los servicios públicos y desarrollando la actividad pública del Estado Mexicano.

Por supuesto habrá que clasificar cuántos servidores públicos pertenecen a las administraciones públicas y cuáles a los poderes Legislativo y Ejecutivo y, en todo caso, cuáles a los organismos constitucionales autónomos.

Los teóricos del Derecho Administrativo han establecido que la Administración Pública es una de las manifestaciones específicas del poder del Estado. Claro, no podía ser de otra manera, la Administración Pública forma parte de los poderes del Estado, está dirigida por el Poder Ejecutivo y es una manifestación propia del Estado que implica el ejercicio del poder público.

Pero la Administración Pública tampoco se puede desvincular de la política, no sé si para fortuna o para mala fortuna, pero lo cierto es que no podemos huir de la política, porque huir de la política es huir del Estado.

Fernando Garrido Falla, un tratadista español muy destacado en el campo del Derecho Público, nos ha dicho que la preponderancia de la política sobre lo administrativo acarrearía, en el régimen de partidos políticos, que el partido que conquistaba el poder intentara utilizar el aparato administrativo en su propio beneficio. Esta situación más o menos soportable en un Estado abstencionista y liberal, debe ser necesariamente corregida cuando la maquinaria administrativa adquiere grandes proporciones y las relaciones entre la Administración y los administrados llegan a un punto de intensidad, fenómenos que dan lugar al nacimiento del Estado Administrativo.

Después del renacimiento, el Estado absolutista se caracterizó, como sabemos, por incrementar el poder en el monarca hasta llegar a un Estado absoluto, hasta llegar a un Estado prácticamente policía. Afortunadamente con los principios de la Revolución Francesa, en específico con la Declaración Universal de los Derechos del Ciudadano, se ha limitado la actividad del Estado y la división de poderes se ha incorporado tradicionalmente como un principio de estructuración orgánica de la comunidad política.

Estos principios políticos de la Revolución Francesa dieron pauta a que se consagrara el dogma de legalismo formal en la actividad administrativa. El

devenir histórico registra muchos tropiezos, por supuesto, la consolidación del Estado moderno no ha sido fácil para instaurar una efectiva democracia y una verdadera división de poderes, es donde se han encontrado las grandes controversias. El sueño que tuvieron los federalistas para que el poder detenga al poder parece todavía inalcanzable.

Maurice Duverger nos dice que el conflicto entre conservadores y liberales –del cual podemos hablar en nuestro país por la historia que vivimos este conflicto entre conservadores y liberales– todavía renace en ciertas circunstancias, cuando los antiguos conservadores tratan de emplear la violencia para defender el orden social, porque lo estiman gravemente amenazado, situación que suponemos nosotros ha sido superada en un Estado democrático y social del Derecho.

Creo efectivamente que, entonces, para preservar el orden público o el orden social, si se ve amenazado, no necesariamente tenemos que acudir a la violencia para defenderlo, para eso está el Estado de Derecho.

Las relaciones del Estado con el Derecho, por supuesto que también han evolucionado y en la Administración Pública hemos pasado, por fortuna, de una sumisión parcial, de una sumisión de a mentiritas, a una sumisión total. De ahí que nuestra Constitución consagre en los artículos 14 y 16 los principios de legalidad y audiencia que se conjugan y se complementan mutuamente, no podemos entender a la audiencia si no entendemos conjuntamente a la legalidad.

Los artículos 68 del Código Fiscal de la Federación y 8° y 9° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establecen la presunción de validez de todos los actos de autoridad. ¿Qué significa esto?, que toda la actuación de la Administración debe presumirse legal y válida, salvo prueba en contrario, porque es obvio que esa presunción que el legislador le otorga a los actos de la Administración no es una *patente de corso*, es una presunción de legalidad que queda sujeta al escrutinio de la sociedad, la sociedad que organiza sus propios tribunales administrativos para que hagan válido este derecho.

Sin embargo, hay que hablar con la verdad, nuestra realidad actual muestra que esta proeza constitucional, este sueño de nuestros constituyentes se ha visto severamente fragmentado, se ha fracturado la legalidad en muchas ocasiones, porque existen muchos actos de autoridad, por cierto no sólo administrativos, sino también legislativos y judiciales que han provocado el desengaño y el desencanto de la población.

En muchas ocasiones la población ha dejado de creer en sus propias autoridades, tiene duda de sus instituciones, todo esto ha provocado el

fenómeno de la desobediencia civil, la protesta, el reclamo social, el cierre de carreteras, los bloqueos, las marchas con machetes y sin machetes, los daños sociales.

Obviamente protestas, fíjense ustedes qué interesante es la garantía constitucional, protestas que tienen una protección en el artículo 9° de la Constitución. De tal manera que la desobediencia civil se inscribe dentro del marco de la democracia, obviamente que esa desobediencia civil genera tensiones sociales, donde tiene que haber una capacidad política de negociación muy importante en los actores de gobierno para contener esos desafíos, esos desencantos, esos desencuentros, esos enojos sociales.

También vemos, paralelamente, que subsisten muchos fenómenos de corrupción que han afectado gravemente la credibilidad de las instituciones. Aparece un fenómeno institucional de simulación activa y pasiva. Dicen los maestros del sistema educativo *‘a mí hacen como que me pagan y yo hago como que enseño’*. Dice el vendedor ambulante: *‘a mí el policía me pide el derecho de piso y tengo la garantía de usurpar los bienes de la nación’*. Y ahí se va la simulación, vamos simulando tantas cosas y pareciera que no nos damos cuenta.

Todas esas conductas antisociales que no se sancionan generan una cultura de la ilegalidad, generan apatía, la pérdida de los valores que tanta falta le hace a los mexicanos.

El maestro Don Alfonso Noriega Cantú, que fue un grandioso maestro de nuestra querida universidad, en su momento dijo: “El aparato administrativo de nuestra patria es vetusto, plétórico de trámites engorrosos, inútilmente complicado y confuso. Todo ello con un serio perjuicio de su eficacia y prontitud de las resoluciones administrativas y, por tanto, en perjuicio de los administrados”. Eso lo dijo el maestro Noriega Cantú allá por 1983, aproximadamente.

Esos adjetivos que dijo el maestro Noriega Cantú no han sido todavía superados en nuestro tiempo. El estudio de las facultades ejecutivas, imperativas, sancionadoras, reglamentarias, cuasi jurisdiccionales o jurisdiccionales de la Administración Pública, demuestra que no se ha alcanzado este objetivo.

Por eso en esta breve charla no quiero abusar del tiempo, sólo quiero abordar tres tópicos de los problemas que visualizo más graves para la Administración Pública. Uno, el legislador ha dotado de facultades a las autoridades administrativas a través de las leyes, para que ellas interpreten la ley para efectos administrativos. Y ahí está el gancho, porque quien interpreta la ley pone sus intenciones en el sentido que quiere que se aplique de la ley.



Basta que se haga una interpretación sesgada y caprichosa para que se pierda el objetivo de la ley, por lo tanto, creo yo que el legislador debiera de reparar en este tipo de modalidades en la legislación que tanto daño le hacen a los ciudadanos.

El segundo punto, se refiere a lo que la jurisprudencia, el Poder Judicial de la Federación, le ha llamado las Cláusulas Habilitantes de la Administración Pública. ¿Qué son las Cláusulas Habilitantes de la Administración Pública? La Corte, voy a leer textual para no decir cosas de la pasión ni de la emoción, lo dice así: “El Estado ha experimentado un gran desarrollo en sus actividades administrativas y esto ha provocado transformaciones en su estructura y funcionamiento, lo que hace necesario dotar a funcionarios ajenos al Poder Legislativo de atribuciones de naturaleza normativa para que la Administración enfrente eficazmente situaciones dinámicas y altamente especializadas”.

Bajo esta idea, evidentemente que la ley no puede alcanzar a comprender todos los supuestos hipotéticos de la vida cotidiana, eso es evidente, pero para eso precisamente el Constituyente fue muy sabio y estableció la facultad reglamentaria a favor del Presidente de la República.

Así, el Poder Legislativo expide la ley y el Presidente debe expedir el reglamento de la ley para facilitar su ejecución en el ámbito administrativo.

Sin embargo, ¿qué es lo que sucede? Les voy a mencionar sólo a modo de ejemplo unas cuatro leyes: la Ley del Impuesto sobre la Renta, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley de Obras Públicas, por supuesto, entre otras muchas leyes, le otorgan facultades legislativas o cuasilegislativas a los órganos de la Administración Pública. Es decir, el Congreso expide leyes y le da facultades al órgano de la Administración para que dicte reglas, para que dicte normas, lineamientos, reglas de operación, criterios y, por tanto, las dependencias de la Administración Pública se despachan con la cuchara grande.

Quedan dos puntos que los voy a resumir. La Asamblea Constituyente Francesa, los franceses prohibieron que el Poder Legislativo delegue la facultad legislativa, bajo ningún concepto el Poder Ejecutivo debe dictar normas generales. Esas Cláusulas Habilitantes que ahora el Poder Judicial de la Federación está justificando, en mi opinión es que esas leyes son inconstitucionales, porque a través de los lineamientos de las reglas generales, disposiciones generales, normas técnicas, etcétera, se hacen nugatorios los derechos de los particulares.

Yo he escuchado a muchos funcionarios que me dicen: decreto mata carita, licenciado, aunque la ley diga esto, aquí nosotros decimos *lo que dice el jefe está bien*, pero es inconstitucional.

Creo que no podemos cerrar los ojos ante estas circunstancias, solamente quiero hacer una referencia a lo que dice el señor Ministro Juan N. Silva Meza: “Que nuestro sistema jurídico se encuentra inmerso en una serie de paradojas estructurales cuya consustancial inconsistencia pone en tela de juicio la tutela efectiva de los derechos del hombre”.

De manera que algunas decisiones hacen imposible que los derechos fundamentales se lleven a cabo. El ministro se pregunta: de qué sirve que la primera frase de un precepto, de un derecho fundamental, proclame solemnemente un derecho, si en una segunda frase admite restricciones por medio de una ley.

Los artículos 14 y 16 establecen la obligación, como ya nos explicó el doctor Delgadillo, de que tienen que fundar y motivar sus actos, y la ley tiene que ser constitucional; luego entonces si el acto se funda y se motiva en una regla general, en una disposición general, en un lineamiento, en una circular, en un acuerdo, en una norma técnica que dicta una autoridad administrativa apartándose del sentido de la ley, el acto administrativo o el acto de autoridad deviene en inconstitucional, por supuesto.

No quiero abusar del tiempo, debo decirles que aquí traigo bastante materia prima, pero el último punto lo quiero anunciar. Yo respeto mucho, por supuesto, a las autoridades, cualquiera que sea, pero yo pido que las autoridades respeten el Estado de Derecho. El Poder Legislativo le ha hecho un flaco favor a la sociedad porque si bien es cierto en el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se han establecido cuatro causales para que se decrete la nulidad de los actos de autoridad, también es cierto que se le ha dado una facultad omnímoda al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para que califique cuándo esos actos han afectado las defensas del particular y cuándo han trascendido al sentido de la resolución.

Y bajo este estigma los gobernados difícilmente van a alcanzar las nulidades y, lo peor de todo, es que es increíble que a través de una norma procesal se estén violentando las formalidades del procedimiento que el propio legislador estableció en los distintos ordenamientos jurídicos.

Ejemplo:

El Código Fiscal de la Federación establece las formalidades de las visitas domiciliarias de las auditorías, de las órdenes de revisión de gabinete, etcétera. Ahora la ley procesal dice que aunque se violen esas formalidades, cuando no dejen sin defensas al particular y no trasciendan al sentido de la resolución, son válidas desde el punto de vista legal.

¿Para qué sirve el legislador, para qué sirvieron las formalidades esenciales del procedimiento que el propio legislador estableció en las leyes? ¿Qué es lo que está pasando? ¿Acaso no nos damos cuenta que estamos perturbando al propio sistema jurídico y estamos haciendo nugatorias las garantías del gobernado?

Leo finalmente el proemio del preámbulo a la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, para concluir esta intervención.

Dijeron los asambleístas constituyentes:

*“Los representantes del pueblo francés que han formado una asamblea nacional considerando que la ignorancia, la negligencia o el desprecio de los derechos humanos son las únicas causas de calamidades públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer en una declaración solemne estos derechos naturales imprescriptibles e inalienables para que, estando esta declaración continuamente presente en la mente de los miembros del cuerpo social, puedan mostrarse siempre atentos a sus derechos y a sus deberes, para que los actos de los poderes Legislativo y Ejecutivo del gobierno, pudiendo ser confrontados en todo momento para los fines de las instituciones políticas, puedan ser más respetados y también para que las aspiraciones futuras de los ciudadanos al ser dirigidas por principios sencillos e incontestables, puedan tender siempre a mantener la Constitución y la felicidad general”.*

Muchas gracias

**MODERADOR: ROMMEL C. ROSAS**

Muchas gracias doctor Venegas. Ahora vamos a ceder la palabra al doctor Guillermo Teutli Otero, en lugar del Diputado Alejandro Gertz Manero, quien por las sesiones permanentes que hay ahora en la Cámara de Diputados, no pudo acompañarnos. Leeré muy rápidamente dos o tres aspectos de su currículum.



# **GUILLERMO TEUTLI OTERO**

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA PONENCIA



## **GUILLERMO TEUTLI OTERO**

### **SEMBLANZA CURRICULAR**

El Licenciado Guillermo Teutli Otero es Licenciado en Derecho con Mención Honorífica por la UNAM, es Doctor con Mención Honorífica por la Universidad de La Sorbona.

Profesor por oposición de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, y en la Facultad de Derecho de la UNAM; también lo es en el INAP, en el Centro Mexicano del Instituto de Estudios Latinoamericanos, en la Universidad de Texas y en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México.

Actualmente es Director de la División de Educación Continua de la Facultad de Derecho.

### **PONENCIA**

Muchas gracias. Quiero aclarar que no voy a hablar en representación del diputado Gertz Manero, porque ciertamente no conozco su ponencia. Primero, agradecer a la Cámara de Diputados por la espontánea invitación que me hacen para participar, con mucho gusto estoy aquí. Quisiera decirles dos cosas de inicio, es un tanto incómodo para mí participar ahora, en primer lugar, porque resulta muy incómodo participar después del magistrado Delgadillo y del maestro Venegas, evidentes expertos en la materia y que, bueno, a mí me dejarían decir: estoy de acuerdo con ellos y ya nos podríamos ir.

Sin embargo, todavía tengo 19 minutos para hablar y con mucho gusto vamos a emplear una parte de ellos. Es incómodo también porque en este foro en donde se va a hablar de la legislación, la Administración Pública en la globalización, retomo las dos primeras partes, la legislación y la Administración Pública para señalar particularmente algunos déficits que tenemos como país, como Estado de Derecho respecto a la Administración Pública y a la legislación que la regula y que debiera, permanentemente, llevarla, como dijo el maestro Delgadillo, hacia un México cada vez mejor.

Vencidas esas dos incomodidades, en relación a la segunda, terminaré por hacer alguna recomendación a nuestros legisladores, déjenme retomar un poco una de las partes, quizá la final del Magistrado Delgadillo. Para que México

tenga un sistema jurídico congruente, debe tener leyes que rijan la actividad del Estado, para que efectivamente sea un Estado de Derecho.

Como dijo Tena Ramírez, una Constitución para que sea la ley del Estado y el Estado pueda ser de Derecho. Segundo, debe de haber un reconocimiento permanente, fijo, sólido a los derechos públicos subjetivos. Tercero, debe existir un sistema contencioso que permita a los particulares defenderse frente al Estado. El acto administrativo puede ser discutido, pero generalmente se acepta que es unilateral y ejecutivo, es un acto emitido unilateralmente por la Administración Pública y es Ejecutivo en el momento mismo en que se emite. Debe de haber un contencioso que permita al particular defenderse frente al Estado.

Y, finalmente, dijo el Magistrado Delgadillo, debe existir un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado. Si tenemos esos cuatro elementos estamos hablando de un orden jurídico en el país que, como él dijo, permitirá a los particulares y al Estado cumplir cada quien los objetivos que la sociedad nos ha impuesto y que nosotros y el Constituyente original aceptamos, definimos y plasmamos en la Constitución.

A esto último me voy a referir porque en mi opinión la responsabilidad patrimonial del Estado sigue siendo una asignatura pendiente en el orden jurídico mexicano.

Se preguntaba el Magistrado Delgadillo, también mi amigo Francisco Venegas ¿el Estado puede ser dañino? La respuesta de ambos dijeron: sí. Yo difiero, me voy a explicar por qué, porque el Estado al final de cuentas lo constituimos todos nosotros. Nosotros fuimos el Poder Constituyente, fuimos aquellos que rescatamos nuestra libertad, nuestros derechos –a raíz de la Revolución Francesa– de propiedad, seguridad, igualdad, legalidad; que dejamos de ser efectivamente cosas, objetos, siervos, para convertirnos en hombres y en ciudadanos con derechos, y que le dijimos al Estado nos tienes que reconocer. Tú rey, ya no eres el soberano, ni tienes el poder absoluto, el poder absoluto es nuestro y la soberanía es nuestra.

A partir de aquí vamos a diseñar un nuevo sistema y se diseñó al Estado Moderno y se le dotó de una ley fundamental. “No vas a hacer lo que tú quieras, Estado, porque no vamos a permitir que seas arbitrario, vas a hacer lo que nosotros queremos que hagas, por eso te vamos a dotar de esa Constitución, de esos lineamientos, de esas normas que te van a regir y que tienes prohibido sobrepasar o actuar en contra, nosotros te vamos a vigilar”.

Bajo esa idea, en el Estado Moderno la relación de los particulares frente a la Administración, como algunos autores de la materia lo han definido



claramente, la podemos dividir en tres vertientes, pero tendríamos que preguntarnos primero, una que sea el hilo conductor de nuestras tres vertientes, la respuesta es: ¿Cuáles son los derechos del particular frente a la Administración?

Nos queda claro que creamos al Estado y, por eso digo yo, que no nos puede hacer daño como una ficción jurídica, lo dotamos de poder para que protegiera el bienestar social, para que vigilara la armonía social. Nos hará daño sólo en la medida en que nosotros no le hagamos daño. Si no le hacemos daño el Estado solamente debe de proveernos de bienestar. No vamos a crear un monstruo para que nos haga daño, yo creo que esa parte no cabría en nuestra imaginación.

¿Pero, entonces, cuáles son los derechos que tenemos como particulares frente al Estado? Podemos encontrar tres respuestas.

Primero, ya se mencionó aquí, lo voy a repetir: el derecho a la legalidad, a la legalidad de los actos del Estado; segundo, el derecho a exigir la eficiencia y eficacia de las acciones del Estado; y, tercero, el derecho a la indemnización, a la reparación del daño si el Estado o, como veremos más adelante, algún funcionario nos causa daño, un daño que no tengamos la necesidad de soportar.

Doy un ejemplo rápido. ¿Cuándo nos causa el Estado un daño que tenemos necesidad de soportar? Cuando llega y me expropia mi casa, porque va a hacer una vía pública y hay una autoridad pública, ahí estoy obligado a soportar ese daño, me lo está causando, pero en aras a una utilidad pública y lo tengo que soportar.

Cuando no hay esa utilidad pública no tengo porqué soportarlo, y si me causa daño me tiene que indemnizar, a eso nos vamos a referir. Cómo empezó todo esto. Principio de legalidad, tengo derecho a la legalidad, ya lo dijeron quienes me precedieron la palabra, la legalidad hay que entenderla, como cuando estamos ante un órgano, que es competente, y que está ejerciendo una atribución del Estado que le ha sido otorgada en su competencia.

La legalidad la vamos a analizar, como se mencionó aquí, desde el punto de vista de los privados, quienes pueden hacer todo lo que no está prohibido en la ley; pero desde el punto de vista de la autoridad pública, decimos que ésta puede hacer sólo lo que está expresamente autorizado en la ley, porque para eso te dimos la Constitución y para eso te estamos dando las leyes secundarias y el Estado de Derecho, para decirte: qué puedes hacer, y no puedes hacer más que lo que está ahí expresamente autorizado, porque si lo haces te vas a convertir en un Estado arbitrario y vas a regresar a ser como aquellos reyes que nos veían como cosas, como objetos.

Tú tienes que respetar los derechos públicos subjetivos, como bien lo dijo el Magistrado, tú tienes que entender, tu misión es defender el orden social, de hacerlo progresar –pero no arbitrariamente– con leyes que protejan tu actuar, que te hagan ser obediente del desiderátum de ese poder constituyente, no puedes ir en contra de él, definitivamente tienes que ser un Estado respetuoso del pacto social.

Respecto al derecho de la eficiencia, que ya también se mencionó, por ejemplo, tengo derecho a que cada vez que abra un grifo de agua, salga el agua o que cuando encienda un switch eléctrico, se prenda la luz. Tengo derecho, ilusoriamente, a que si marco el 066, vengan cinco patrullas a atenderme y a auxiliarme en cualquier asunto que yo tenga.

Tengo derecho a decirle al Estado: tienes que ser eficiente porque en tu responsabilidad está la armonía social, el progreso social, no tienes derecho a ser ineficiente, tienes la obligación y yo el derecho a exigirte que seas eficiente en la prestación de los servicios públicos, que seas eficiente en la realización de los trámites. A ver Estado, dime, te tardaste tres meses en autorizarme una licencia y me frenaste tres meses una inversión y la creación de empleos y el bienestar que eso conlleva.

¿Y por qué? por burocracia, porque a alguien le tembló la mano y no firmó, por la razón que ustedes quieran, yo tengo derecho decirle al Estado no puedes ser ineficiente, tienes la obligación de ser eficiente y de tomar decisiones.

Traten ustedes de abrir una tiendita en la esquina, un estanquillo y yo creo que van a pasar cinco meses y no la acaban de abrir, tienen que ir a 16 ventanillas y luego una y luego la otra y si no las aprueban todas, más vale que no lo intenten, porque se les aparecen al día siguiente y les clausura.

¿Dónde está la eficiencia del Estado? Y mientras tanto ¿No me está afectando a mí, no me está impidiendo hacer negocios, legal, legítimamente, no me está impidiendo generar empleos? Tengo derecho a la eficiencia.

Finalmente, tengo derecho a que si me hace daño me indemnice, me repare el daño. Siempre doy este ejemplo, lo doy rápidamente, la casa de ustedes está en la avenida San Antonio esquina con Revolución, en un tercer piso que yo compré con un crédito del INFONAVIT, con grandes esfuerzos, tenía yo más de 18 años de haber cotizado y finalmente lo pude comprar, me costó 800 mil pesos hace 15 años. Hoy con todo y todo debería valer como un millón 800 mil pesos, pues era muy bonito, yo abría mis ventanas y veía el Ajusco; ahora abro mis ventanas y me encuentro tres coches a tres metros de ella.

¿Cuánto creen que vale mi departamento? se los rento o se los vendo ¿en cuánto me lo compran? ¿No me hizo daño el Estado? Había una causa de utilidad pública, efectivamente, un segundo piso que realmente causó bienestar para los que lo usan, está bien, no todo mundo lo tiene que usar, pero ¿y mi departamento? Ya tengo 80 años de edad, fueron mis 20 años de cotización del INFONAVIT ¿dónde voy a conseguir tiempo, dinero para comprar otro departamento? Era la totalidad del patrimonio que le iba a dejar a mi esposa y a mis hijos y de un millón ochocientos mil pesos se bajó a 50 mil pesos si acaso. Ese es daño.

¿Tengo derecho a que me indemnicen? Vayamos por partes. Sí, creo que tengo derecho a que me indemnicen, tenemos el derecho a que el Estado no nos haga daño, pero si nos lo hace, tenemos el derecho a que nos lo repare. ¿Puede entonces hacer daño el Estado o no? pónganse de acuerdo ¿sí o no? Y ahí es donde caemos un poco en la historia, es necesario para que lleguemos a la conclusión de lo que les estoy queriendo transmitir.

El daño es un concepto fundamentalmente de Derecho Civil y junto al daño viene, evidentemente, el concepto de la culpa. Se causa el daño cuando se encuentra a un culpable y cuando se encuentra al culpable tenemos a quién exigirle la reparación, a quién exigir la indemnización.

Siendo Derecho Civil, generalmente esto se manejó en la doctrina francesa y se llamó la falta personal. El Estado lo creamos para que nos haga el bien, no para que nos haga el mal. Si el Estado nos hace mal es porque hay un funcionario público que es el titular del órgano de Gobierno, del órgano público y que es él el que está haciéndonos mal, ejerciendo mal las competencias y atribuciones del órgano. Por lo tanto, hay que ir contra el funcionario público, él es el culpable y que nos responda con su patrimonio el daño que nos causó.

Suena lógica, pero no suena tan jurídico, porque al final de cuentas el funcionario público en esta falta personal está actuando en representación del Estado. A cualquiera de ustedes lo nombro mi representante para que vaya y venda mi coche y le digo que lo venda en 10 mil pesos, si lo vende en 10 mil 500 pesos le voy a poner una estrellita en la frente, si lo vende en 9 mil pesos lo voy a demandar, porque la instrucción eran 10 mil pesos, pero el señor lo puede hacer, lo puede vender en más o en menos o en igual, actuando en mi representación, pero el responsable soy yo.

Si el coche trae un vicio oculto me van a demandar a mí, no a mi representante. ¿Por qué voy a demandar al representante del Estado y no al Estado? Si el Estado se equivocó al nombrar a su representante es problema del Estado, yo no tengo porqué pagar esa consecuencia.

Se avanzó en Francia, después se dijo que no, creo que hay razón en ello y se pasó a la falta de servicio y, por tanto, de la responsabilidad subjetiva del funcionario se pasó a la responsabilidad objetiva del Estado. Sabes qué, si es cierto, qué más da que haya sido el señor Pérez o el señor Ordóñez o el señor González el que dejó la alcantarilla abierta que destruyó el amortiguador de mi coche.

En realidad fue el Estado el que lo hizo porque escogió mal al señor Ordóñez o no le dio los recursos para que tapara las alcantarillas o no señalaron bien.

En Francia fue muy popular un caso de un hospital psiquiátrico donde un paciente abre la puerta y se avienta desde un tercer piso y demandan al Estado como responsable porque tenía que haber cubierto, ponerle barandal a la puerta, reja o algo, cómo deja la puerta así sin ninguna protección, claro que se cayó ese paciente y cualquier otro y demandan al Estado. En fin, se avanza hacia eso.

¿En México dónde andamos? En México no era responsabilidad civil, era falta personal, se regulaba por el Código Civil artículo 1928. La Constitución hablaba de responsabilidad de los servidores públicos, los culpaba, no al Estado, hasta que finalmente se avanza también, de la falta personal a la falta del servidor público.

A principios de este siglo se modifica la Constitución, pero antes, a principios de los 80 del siglo pasado se emite o se actualiza la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Otra vez estamos en la falta personal, son faltas de los servidores públicos, no del Estado. A quien hay que condenar es al servidor público y, subsidiariamente, responderá el Estado.

Llegamos a principios de este siglo, se modifica el texto de la Constitución, estamos a la mitad de la reforma, vamos a reconocer la responsabilidad objetiva del Estado, si cómo no, nada más que el título se llama: Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado y, en segundo término, no avanzamos exactamente a la idea de reconocer la responsabilidad objetiva del Estado.

Se modifica la Constitución y se dice que se emitan las leyes reglamentarias. Hoy tenemos un régimen de responsabilidades dividido en tres grandes líneas también. Por un lado, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los 80 se modifica, se le quita toda la parte de la responsabilidad administrativa y se emite una nueva Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, en donde estamos en

la falta personal, ahí donde el responsable es otra vez el representante, el servidor público.

La antigua Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se deja sólo para los casos de juicio político y se emite una nueva ley reglamentaria del 113 constitucional, segundo párrafo, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Todo mundo la vimos como un gran avance y aquí es donde va el mensaje a los legisladores. Yo personalmente no creo que sea ningún avance, creo que es una ficción, creo que está mal planteada, temerosamente planteada, porque en primer lugar, el Estado puede hacer daño solamente cuando actúa de manera irregular o también cuando actúa de manera regular.

Irregular dejó la alcantarilla abierta; regular, construir un segundo piso. ¿No me hizo daño en los dos casos? Y entonces por qué solamente le voy a poder exigir responsabilidad cuando actúa de manera irregular. Automáticamente, en el caso de mi patrimonio del departamento, no puedo hacer nada para que me lo repare porque es una actividad regular del Estado.

¿Y por qué nada más la administrativa? ¿Qué no hace daño con las leyes que emite a veces, leyes que no son constitucionales y que aplica hasta que el Poder Judicial las frene? ¿Qué no hace daño con sentencias de los jueces? Cuando aplican la ley mal, que dan lugar a los amparos, irse a la segunda instancia, etcétera.

¿Qué no hace daño el Estado cuando omite acciones administrativas, judiciales o legislativas? entonces por qué quedarnos sólo en la actividad irregular, administrativa del Estado. Es una ley coja, es un proyecto limitado.

Finalmente, con esto ya termino, creo que debería plantearse una nueva legislación y avanzar efectivamente a la modernidad, exigiéndole al Estado eficiencia, legalidad y responsabilidad por su actuar, lo creamos para que nos hiciera el bien y tenemos derecho a exigirselo.

Muchas gracias



## SESIÓN DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS

**ROMMEL C. ROSAS,** Muchas gracias doctor Teutli. Ahora vamos a pasar a la ronda de preguntas y respuestas, ya ustedes formularon previamente algunas preguntas, son 15 minutos los que están considerados.

Si les parece bien serían 5 minutos para cada expositor. En relación con las preguntas que no se alcancen a contestar, el INAP, el CEDIP, así como la Facultad de Derecho, se comprometen a hacerles llegar a sus correos electrónicos, a cada uno de los que han preguntado, las respuestas pertinentes que nos den los ponentes.

Empezamos en orden. Por favor doctor Luis Humberto Delgadillo.

**GABRIEL GARCÍA.** La función privada que crea desequilibrios ¿cómo podrá ser regulada, quién o qué norma?”.

La función privada es una forma de regulación que llevan las leyes civiles para regular los aspectos particulares, pero su equilibrio solamente se da a través de la Ley Civil, la cual regula a los civiles. Así es que la única que puede equilibrar es la ley, para regular ese ejercicio de sus derechos a que yo hacía referencia.

**ENRIQUE VELÁZQUEZ.** “Contra la actuación ilícita de la autoridad ¿cómo se puede forzar a la autoridad para que cumpla, cuando los prerrequisitos de la ley no son cumplidos por las autoridades competentes, por complicidad en violación del Estado de Derecho?”.

El punto de partida es que ¿cuál es la forma en que se puede obligar, cuáles son los elementos que se tiene para obligar a la autoridad? Tenemos las medidas que la propia ley autoriza como formas de exigir, utilizando la fuerza pública, imponiendo multas, por ejemplo, concretamente en el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tenemos medidas de apremio.

Las autoridades pueden tener medidas de apremio como ser multas, repetir multas, arresto y, en último caso, privación de la libertad; pero estas son básicamente las medidas administrativas para poder obligar a cumplir la ley. Existen en diferentes leyes algunas formas de cumplimiento sustituto, por el cual el propio juzgador ordena o actúa en sustitución de la persona o de la autoridad que debe hacer cumplir la ley.

Pregunta: “Mencione brevemente un artículo o varios en defensa a los particulares ante un abuso de autoridad”.

Tenemos todos los medios de defensa que nos dan las distintas leyes, ya el doctor Venegas nos hacía referencia a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que nos establece los medios de defensa que tienen los particulares. Si nosotros vemos la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tiene su propio recurso, y las diferentes leyes administrativas tienen diferentes procedimientos o recursos e instancias para poder facilitar la defensa de los derechos de los particulares.

Hace un momento mencionaba el doctor Teutli las formas en que las propias leyes, como la Ley de Responsabilidades, permiten solicitar la indemnización y en caso de que no sea suficiente, tenemos la posibilidad de impugnar la resolución de la autoridad administrativa ante el propio tribunal.

Muy rápidamente les menciono que me ha llamado la atención: que si desde 2005 tenemos una ley especial que rige toda la responsabilidad patrimonial del Estado, cómo es posible que en 5 años no lleguemos a mil asuntos dentro del tribunal. Es decir, en el tribunal en 5 años tenemos un poco más de 600 mil asuntos que se nos han presentado, y de esos 600 mil asuntos, en materia de responsabilidad patrimonial, no llegamos a mil.

¿Qué es lo que pasa? o la autoridad administrativa no causa daños o no tenemos la cultura de la reclamación. Es triste, pero la verdad es que no hemos recibido en el tribunal un gran número de demandas en contra de la actuación irregular del Estado.

Pregunta: “¿Cómo tenemos que interpretar los artículos 72, 120, 122, 116 constitucionales; tendría que llevarse a cabo el artículo 126 constitucional en la Administración Pública?”

Me están poniendo una complicación muy grande, estamos hablando de muy diversos artículos, de muy diversas formas de regulación, desde el proceso legislativo que nos habla el artículo 72, hasta el 126 que nos refiere lo relativo al pago en el presupuesto. Yo no le encuentro algún orden a esta pregunta de interpretación.

Y si hablamos de interpretar cinco artículos constitucionales nos llevaríamos varias sesiones, creo que es muy amplio, no podría dar una respuesta en este momento con relación a esto.

Pregunta: “Los juristas brasileños llaman al Estado que cumple con los requisitos que usted enumeró como Estado Democrático de Derecho, para diferenciarlo de los Estados de Derecho totalitarios. ¿Le parece a usted adecuado el término o prefería utilizar otro diferente para distinguirlo?”.



Creo que el Estado de Derecho es el que cumple con esos cuatro requisitos aludidos en mi intervención, y si no es una semejanza, pero no podríamos decir Estado de Derecho. Ahora las calificaciones que se hacen entre el Estado democrático, Estado totalitario ya son características muy particulares, pero creo que si es totalitario parece que hablamos de un círculo cuadrado. Se me hace contradictorio, yo preferiría referirme a Estado de Derecho cuando realmente se cumplen con esos cuatro requisitos a que hacemos referencia.

Pregunta: “En una sociedad tan polarizada ¿cómo lograr esa síntesis para que la autoridad recoja los intereses?”.

Es muy complicado, yo podría irme hasta el aspecto democrático y si tenemos elecciones necesitamos tener buenos representantes, porque finalmente es allí donde nuestros representantes manifiestan o interpretan nuestra voluntad para crear las leyes adecuadas, pero esto ya es un problema muy complicado de política. Creo que, finalmente, con lo que tenemos y con los representantes que logramos llegar a crear, ellos son los que, bien o mal, están manifestando lo que es la síntesis de la voluntad general.

Y concluyo con la siguiente pregunta: “En el caso de los usuarios de Mexicana que salieron afectados ¿cómo debe actuar el Estado Mexicano?”.

Tiene muchos aspectos. Definitivamente el Estado mexicano, a través de un organismo como es el de Protección al Consumidor, dando los elementos para que puedan ayudar a tratar de que un organismo comercial particular pueda cumplirles y pueda afectarles lo menos posible. Pero yo creo que esto ya tiene una serie de características mucho más complicadas y no me atrevería a dar alguna opinión mayor en este aspecto.

**FRANCISCO VENEGAS HUERTA:** Aquí hay varias preguntas. Vamos a contestar lo más rápido posible.

Pregunta: “Pareciera que trabajar en Administración Pública ahora es un demérito para un profesionista que pretende incursionar en el ámbito privado. ¿Cómo se puede acabar con este tabú?”.

Realmente no creo que sea un tabú, el prestar servicios en el servicio público es una actividad muy digna, muy respetable y hay funcionarios de muy alto nivel, muy calificados que ya los quisiera tener la iniciativa privada. Creo que eso más bien depende de la capacidad de cada quien, de la honestidad y de la dedicación a su trabajo.

Pregunta: “Si la autoridad ha transgredido la Constitución entonces corresponde a la sociedad crear una conciencia para que se genere una reestructuración de gobierno basados en el 39 constitucional”.

No creo, no se trata de convocar a una revuelta social, sería absurdo. Yo creo que cuando se transgrede la Constitución, tienen que ejercitarse las acciones constitucionales, o sea, el amparo que es la fórmula más grandiosa que tenemos los mexicanos. En este sentido, ante cualquier violación al marco constitucional, el Poder Judicial Federal es garante de nuestros derechos y hay que confiar en esta institución tan grandiosa que es el amparo.

Lo que le falta al amparo, y esto de una vez lo digo, es un ajuste, porque siempre que se concede un amparo hay violación de garantías, se repara la garantía, pero a la autoridad no le pasa nada y, por tanto, se carcajea y dice: ya te ampararon, ya te reparo la garantía, y yo la sigo violando a la hora que me dé la gana, al fin que no me pasa nada. Ahí está el problema de la responsabilidad patrimonial y ahí están los problemas de la responsabilidad política y de la responsabilidad social y ética de los servidores públicos. Por eso creo que al amparo le falta algo.

Pregunta: “¿Cuál es el tercer problema más grave de la Administración Pública, toda vez que sólo mencionó la interpretación de autoridades y la facultad de la autoridad administrativa de legislar?”.

En la tercera parte señalé que una ley procesal, la del Procedimiento Contencioso Administrativo, está violando las garantías constitucionales, porque permite que el tribunal califique la legalidad o la ilegalidad de un acto de autoridad, de un acto administrativo, sin considerar que se violen formalidades esenciales de un procedimiento que se establecieron en las leyes también.

La autoridad debe de apegarse a la ley y si hay formalidades esenciales de procedimiento tienen que agotarse; esto no puede suplirse en una vía procesal, porque entonces estamos virtualmente derogando una formalidad y esto va en contra de la garantía de legalidad, estamos violando la Constitución.

Pregunta: “¿Considera usted oportuno legislar sobre la interpretación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?”.

Yo creo que no hace falta legislar, la interpretación en nuestro país la puede hacer el Poder Legislativo por mandato expreso del artículo 72, le corresponde la interpretación al Poder Legislativo, pero también el máximo intérprete de la ley es el Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Colegiados o la Suprema Corte de Justicia tienen la competencia para interpretar y decir el Derecho.

El problema será ver que esa interpretación vaya de acuerdo con las garantías constitucionales, que se respeten los derechos humanos y que se respete el sistema garantista que prevé nuestra Constitución.

Pregunta: “Entonces en el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo ¿cuál es la función o distinción de acto de gobierno y acto político, no hay una actividad del Estado?

Yo creo que hay que tener mucho cuidado, todas las actividades del Estado –Legislativa, Ejecutiva y Judicial– son actividades que, en mi opinión, ese es el género y luego ya vienen actos jurisdiccionales, actos legislativos, actos reglamentarios, actos administrativos, actos del Ejecutivo, etcétera. Esa distinción entre acto de gobierno y acto político obedece más a una tradición de corte teórico francés, donde se distinguía a los actos políticos como aquellos actos donde interviene el jefe del Estado, o el acto de gobierno lo distinguían como un acto de la Administración Pública.

Ejemplo de acto político, se decía, es cuando el señor Presidente de la República acudía a rendir su informe al Congreso, es un acto protocolario, un acto político, un acto del Jefe de Estado. Pero un acto político puede ser el nombramiento de un secretario de Estado o de un ministro de la Corte, ese es un acto político, pero también se inscribe como un acto de gobierno, porque es un acto que pertenece a los órganos del Estado.

Pregunta: “Cuando el Poder Judicial de la Federación, a través de la jurisprudencia interpreta las leyes favorablemente a la Administración, pasando por encima de la legalidad o hasta de la constitucionalidad, so pretexto de apuntalar el orden de la administración ¿no está faltando a su labor primordial y convirtiéndose en todo menos defensor de los gobernados? ¿Qué le resta a los particulares en casos así?”.

Esta es precisamente la gran preocupación social de que si la Corte está diciendo que son legítimas las Cláusulas Habilitantes, flaco favor le hace a la sociedad y al Estado de Derecho. Con todo respeto al Poder Judicial de la Federación, creo que no son infalibles, que tienen la obligación de mirar no sólo a la Administración Pública, tienen que mirar también a los intereses de la nación. Por eso creo que una interpretación que establezca un criterio jurisdiccional de tipo jurisprudencial, tiene que ser avizorado por el Poder Legislativo para taponar precisamente ese tipo de interpretaciones al Poder Judicial. Ahí está el peso y contrapeso entre Poder Legislativo y Poder Ejecutivo o entre el Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Y, por último, muchas gracias a la compañera Hilda Fuentes Calderón por su amable felicitación. Muchas gracias.

**GUILLERMO TEUTLI OTERO.** La ventaja de haber sido el último es que nada más tengo dos preguntas. A Francisco Arci Arias que me pregunta: “Si las leyes de México son tan pequeñas que no pueden cubrir toda la posibilidad de daño que pueda hacer el Estado”.

La respuesta es muy fácil, si la ley es pequeña, justamente en estos foros, como yo dije, hay que invitar al legislador a que actualice el marco jurídico, no podemos estar basados en un marco jurídico donde las leyes no están correspondiendo a la realidad.

**PREGUNTA DE DIONISIO GONZÁLEZ MOJARRO,** de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM: “Considera usted pertinente la creación de un organismo autónomo en lugar de la actual Secretaría de la Función Pública del gobierno federal para proteger a los particulares”.

Yo creo que son dos cosas diferentes, la Secretaría de la Contraloría también se ha vuelto, conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, la instancia a la cual hay que acudir para poder pedir la reparación de un daño cuando se identifica a un servidor, si se quiere hacer responsable a un servidor público.

Pero, fundamentalmente, debiera ser un órgano de control interno, preocupado por la mejora de la gestión administrativa, preocupado por la desregulación, por la eficiencia de un gobierno, que no se pierda, inútilmente, buscando peces gordos que nunca encuentra, es problema de la función administrativa.

Pero no creo que necesitemos un órgano autónomo para esto, creo que como está ahora, el particular tiene dos formas de proceder en contra del Estado. Una, que en mi opinión es bastante inútil que es el recurso administrativo, porque se presenta ante la misma autoridad que emitió el acto que se está combatiendo. Es difícil que la autoridad se eche para atrás en su previa decisión.

Y, dos, está ciertamente la parte jurisdiccional, la jurisdiccional tanto en lo administrativo como en los tribunales ordinarios. Ahí el problema es de resultados y de confianza. De resultados porque efectivamente hay 600 mil casos, mil o menos de mil tienen que ver con esto: a) o los mexicanos no confiamos en nuestras instituciones para combatir al Estado y realmente defender nuestros derechos o, b) es un problema de resultados, las veces que nos acercamos a defenderlos y que ganamos, supongamos, no encontramos tampoco respuesta.

En términos de la responsabilidad patrimonial yo les quiero recordar que algo que limita, supongamos que se imparte la justicia y cada vez que ustedes demandan responsabilidad patrimonial al Estado, se les concede porque tienen razón. Van a encontrarse al final -por eso decía que es una reforma insuficiente, coja- con un problema presupuestal, porque los impuestos que todos pagamos los queremos en tapar las alcantarillas, en la luz, en el agua, etcétera, y no en pagar las ineficiencias del gobierno.

La ley dice: sí, reconocemos la ineficiencia del gobierno, pero vamos a dotar una parte realmente muy pequeña del presupuesto federal para que con eso se paguen las indemnizaciones, y se pagarán hasta donde llegue esa parte presupuestal. Después las otras las programamos para el otro año, y las otras para el otro. En los casos donde hay mucha influencia haremos alguna transferencia presupuestal, pero si no hay se le van llevando, ya nos ganaste, te tenemos que pagar; debo, no sé cuándo te pague.

Ciertamente hay un problema de instrumentación en toda esta legislación que, por un lado, en mi opinión, es abiertamente incompleta y, por el otro, su vía de instrumentación es más incompleta todavía. Por eso quizá los pocos resultados. Muchas gracias.

#### **MODERADOR: ROMMEL C. ROSAS**

Damos las gracias al doctor Luis Humberto Delgadillo, al doctor Francisco Venegas y al doctor Guillermo Teutli por su participación.

Asimismo, a nombre del Instituto Nacional de Administración Pública, de la Facultad de Derecho y del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, hacemos entrega de una constancia a nuestros ponentes.

Muchas gracias



**SEMINARIO**  
**LEGISLACIÓN, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GLOBALIZACIÓN**  
10, 11 Y 12 NOVIEMBRE 2010

**SEDE: ANTIGUA ESCUELA NACIONAL DE JURISPRUDENCIA; UNAM**  
JUEVES 11 DE NOVIEMBRE DE 2010

**LÍNEA TEMÁTICA II**  
**NUEVAS TENDENCIAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LA GLOBALIZACIÓN**

**CONFERENCIA MAGISTRAL: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO**  
**PONENTE: JOSÉ R. CASTELAZO DE LOS ÁNGELES; PRESIDENTE DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL**  
**INAP**

**MESAS:**

**MESA 4: IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO**

**MESA 5: GOBIERNO ELECTRÓNICO**

**MESA 6: ORGANISMOS AUTÓNOMOS**





**CONFERENCIA MAGISTRAL:  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO**

**JOSÉ R. CASTELAZO DE LOS ÁNGELES**



## CONFERENCIA MAGISTRAL: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO

**JOSÉ R. CASTELAZO DE LOS ÁNGELES**

Muy buenos días a todas y a todos ustedes. Muchas gracias Don César Becker Cuéllar y María de Jesús Alejandro por acompañarme en esta mañana.

Las circunstancias económicas, políticas, sociales y culturales de nuestros días, me refiero a una *globalidad* concentradora del poder en unos cuantos polos del mundo, al poseer la tecnología y el conocimiento en la *era de la información*; me refiero al dominio transnacional de los mercados financieros y de bienes y servicios; me refiero a un nuevo paradigma que busca trasladar el bienestar colectivo hacia un bienestar individualizado; me refiero también a los impresionantes avances de la ciencia, que por una parte buscan mejorar la calidad de vida de la humanidad, pero que en sí mismos encierran riesgos y conflictos éticos.

Todo ello ha hecho necesario el surgimiento de los Derechos de Cuarta Generación, como los relacionados con la bioética y la ecología, que se suman a los primarios derechos del hombre, pasando por los Derechos económicos, sociales y culturales y la propia evolución de los Derechos humanos.

Evidentemente la realidad mexicana no escapa a la crisis que mundialmente enfrentamos, que se debate en medio de precarios equilibrios, tal como nos ilustra ayer el Doctor Ruperto Patiño.

Ante la cuestionable tesis de la concepción de la sociedad mexicana como de clase media, la pobreza en México no cede, y la desigualdad se agudiza. Nuestra población sigue siendo diversa, *multicultural* y con una distribución que va de la alta concentración a la dispersión extrema.

En 300 municipios del país se concentra el 70 por ciento de la población y en 2,140 restantes está el 30 por ciento de la población. Eso se llama distorsión de distribución de los habitantes.

La calidad de la convivencia social se encuentra gravemente herida, el crimen organizado distorsiona las relaciones sociales, el miedo se ha apoderado de grandes capas de la colectividad, y existe la sensación de que la aplicación del Derecho se encuentra distanciada de la realidad, al ignorar los problemas concretos, muchos de ellos recurrentes en los campos políticos, económicos y sociales.

Hay una especie de desesperación entre la incapacidad de resolver añejos problemas y los instrumentos con que contamos para ello. Se corre el riesgo de utilizar al Derecho como simple herramienta para conservar y acrecentar intereses particulares, haciendo, a conveniencia, un uso indebido de la Ley.

Este escenario, pletórico de contradicciones, parece determinar, y en su caso condicionar, las decisiones políticas fundamentales.

En nuestra convulsa vida cotidiana, el discurso y la acción política, no se han traducido en un *bienestar* constatable, apoyado en una *Función Pública*, cuya eficacia deja mucho que desear al denotar errores en su accionar y debilidad en la aplicación de su *autoridad*, con resultados insuficientes respecto de las demandas, necesidades y expectativas de la comunidad nacional y aún internacional.

En esta intervención pretendo destacar una constante con relación a la aplicación del *Derecho* en la *vida pública*, pues aún cuando hay excepciones plausibles, en lo general éstas pasan desapercibidas y lo que se advierte es una desvinculación entre la norma y la práctica.

Por nuestra historia, por nuestra pálida *cultura de la legalidad* y nuestras costumbres atávicas, que comprenden tanto a la *sociedad* como al *gobierno* en sus tres *ramas del poder* y en sus tres *órdenes* y que, desde luego, incluyen a los operarios de las normas, los *servidores públicos*, se puede concluir que el apego al marco normativo no es uno de nuestros signos distintivos.

Frente a esta realidad quisiera compartir con ustedes dos interrogantes: ¿qué significa el Derecho para la Administración Pública? y viceversa ¿cuál es el significado que tiene la Administración Pública para el Derecho?.

El Derecho, como disciplina científica –todos los presentes lo sabemos– tiene por objeto el estudio de la conducta humana para la regulación de la convivencia social y, por otro lado, la Administración Pública se constituye como la expresión institucional concreta del gobierno, cuyo fin es coadyuvar al logro de los objetivos de cada rama del poder *público*.

De esta forma, el Derecho, en su relación con la Administración Pública, regula la vinculación del servicio público con la sociedad, la forma en cómo se organiza el Gobierno, así como las funciones encargadas a los órganos públicos.

Tan íntima ha sido la vinculación entre la Administración Pública y el Derecho, que dio lugar al surgimiento del Derecho Administrativo, cuyo principal

campo de estudio, según el maestro Gabino Fraga: “son las actividades que el Estado realiza para el cumplimiento de sus fines”, los cuales, actualizados, son: la Seguridad, la Estabilidad, el Bienestar Integral y el Desarrollo Sustentable.

Pero la complejidad bajo la cual vivimos, ha provocado que la Administración Pública se haya transformado sobre la marcha y, en algunos casos, haya rebasado al marco constitucional y jurídico. Por esta razón, al analizar la situación actual del Derecho y su relación con la Administración Pública, partimos de las siguientes tres premisas, orientadas a contestar nuestras dos interrogantes:

*Primera Premisa:* El marco jurídico regulador de la Administración Pública se ha vuelto obsoleto;

*Segunda Premisa:* Dada la obsolescencia del marco jurídico-administrativo, los resultados se han visto mermados, y

*Tercera Premisa:* Se requiere una modificación del marco normativo, con visión de Estado.

En cuanto al problema de la obsolescencia de la Ley en la Función Pública, ésta, a mí entender, radica en cuatro aspectos:

- *Cuantitativo:* Que nos muestra cómo la Administración Pública es la más prolija en regulación, la más abundante en normas que tienen como propósito ordenar la Función Pública en los tres poderes y los tres órdenes de gobierno. Esto conduce al siguiente aspecto.
- *Cualitativo:* Donde se advierte la incongruencia entre normas, se evidencian las contradicciones y probablemente ello explica el porqué se produce la parálisis administrativa, lo que afecta al aspecto Cualitativo.
- *Operativo:* Es decir, lo referente a los responsables de aplicar la Ley, quienes se ven inmersos en aquella selva semántica y jurídica descrita hace décadas por Miguel Duhalt Kraus, lo cual limita su accionar hasta provocar la indiferencia y abrir ventanas a la corrupción.
- *Corporativo:* Concebido como la transacción entre el poder público legítimo y organizaciones de trabajadores de base y de

cuello blanco para sustentar las decisiones gubernamentales, lo cual distorsiona las relaciones laborales entre el poder público y sus servidores.

Evidentemente la problemática no surge de la nada. Se ha venido fraguando a lo largo de la historia y, naturalmente, es producto de sus contradicciones. Pero no es posible ignorar la gran influencia de los intereses involucrados, ejercida por los llamados poderes fácticos, toda vez que en la estructura administrativa pública, encuentran apoyos u obstáculos. Así, la cultura jurídica se ve constantemente asediada por la tendencia a torcer la Ley en favor o en contra de unos u otros, sea por afanes de poder o de riqueza.

Por otra parte, el corporativismo sindical dentro del gobierno, hipotéticamente protector de los derechos laborales, ha condicionado la toma de decisiones del aparato administrativo, de manera que desde su seno se propicia la ilegalidad en perjuicio de los objetivos institucionales formales, todo sea por mantener una estabilidad ficticia.

Desde la última Reforma Administrativa en nuestro país, han pasado 34 años; las condiciones socioeconómicas, políticas y administrativas han modificado todas nuestras coordenadas; mientras, incomprensiblemente, el marco jurídico ha permanecido casi incólume.

En estas condiciones de obsolescencia, entremos a la Segunda Premisa: Solemos medir los resultados de la Administración Pública a través de la información que ella misma proporciona –*motu proprio*, en aras de la transparencia– o bien aquella que es indagada por un sinnúmero de instancias: medios de comunicación y organismos internacionales y no gubernamentales.

Dichas mediciones no han sido nada alentadoras para nuestro país en los últimos años. En las semanas anteriores a la realización de este Seminario hemos conocido los resultados de diversos indicadores, algunos de los cuales se mencionaron ayer, que miden diferentes aspectos de la realidad nacional en comparación con lo que acontece en el ámbito global.

En el “Índice de Percepción de la Corrupción”, publicado por Transparencia Internacional, ocupamos el lugar 98, en un universo de 177 países, con una calificación de 3.1 de 10 (seis puntos abajo de los países nórdicos considerados como los mayormente *transparentes* y con menor grado de *corrupción*) y, preocupantemente, cerca de aquellos clasificados al final de la tabla.

- En los países menos transparentes, se critica la práctica de voltear la mirada hacia otro lado frente a los actos de corrupción, de

pasar por alto desde las infracciones más leves hasta los delitos más brutales. México no es ajeno a esta costumbre y su sistema ha dado lugar a la *impunidad* tan lesiva a la *credibilidad*, a la *confianza* y, por supuesto, al cumplimiento de la Ley.

- En el “Índice de Desarrollo Democrático de América Latina” que realiza la Fundación Konrad Adenauer, México fue colocado este año con un puntaje de 5.4, esto es, el séptimo lugar de dieciocho países latinoamericanos, por debajo de Argentina, Perú, Panamá, Costa Rica, Uruguay y Chile.

En lo tocante al “Índice de Prosperidad” que lleva a cabo el Instituto Legatum del Reino Unido, el cual mide, entre otros factores, los esfuerzos para el combate a la pobreza, la eficacia gubernamental, la confianza en el sistema judicial, el imperio de la Ley, la separación de poderes, y la estabilidad del régimen, ocupamos el lugar 53 de 110 países, o sea, un poquito menos de media tabla.

- En el “Índice Global de Competitividad 2010–2011”, del Foro Económico Mundial, ocupamos el lugar 66, en este caso se advierte un descenso de seis posiciones con respecto al periodo inmediato anterior. Siempre hay explicaciones, es que la crisis económica, que no nos hicieron caso, es que tal cosa. Pero hay una gran contradicción porque el gobierno presume que somos una de las 15 economías más importantes del mundo, pero los factores de medición nos muestran que a lo mejor por la producción de México que estemos en esos 15 primeros lugares, pero en cuanto a la productividad social que ello significa estamos muy por abajo.
- En el “Índice del Programa de la ONU para el Desarrollo Humano”, PNUD, tenemos el lugar 56, con una esperanza de vida de 76 años, educación al segundo de secundaria, e inequidad de 593 puntos (de mil) en el índice de Gini.

Esto por no mencionar todas la recomendaciones de la OCDE, del Fondo Monetario Internacional, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, etcétera.

Las buenas noticias, que son muy escasas, no modifican la realidad. Al observar lo publicado por la Auditoría Superior de la Federación en torno a la cuenta pública, emergen subejercicios en el manejo presupuestal, diversas anomalías y hasta delitos cometidos por servidores públicos en el desempeño de sus funciones, entre muchos otros hechos que se reportan en los informes de la

Secretaría de la Función Pública. Ahorita nos estamos dando hasta con la cubeta en la Cámara de Diputados porque tienen hasta el día 15 para aprobar el presupuesto público de 2011, pero a veces nos preguntamos por qué se pelean tanto si finalmente terminan con subejercicios brutales, porque lo que el Congreso dispone en uso de su autoridad, Hacienda no lo acata porque cierra la llave.

Durante el ejercicio presupuestal, que tiene que dar dinero desde enero, lo viene dando hasta abril, ya lo sabemos, todos lo que hemos trabajado en el servicio público. Sabemos que los primeros tres meses son de escasez tremenda y que a partir de abril empiezan a soltar los recursos goteados, aunque el Congreso haya dicho que a partir de enero.

Y luego nos dan hasta septiembre y nos amenazan: el que no se los gaste hasta septiembre les cerramos la llave. Todo mundo en las instituciones están muy nerviosos por este manejo presupuestal y, finalmente, se establece un gran subejercicio. En 2010 va a ser aproximadamente del 25 por ciento. Estamos realmente preocupados porque habiendo tanta escasez en la economía para atacar problemas de pobreza, por ejemplo, no hay con qué y no es que no haya, es que no se suelta el recurso. Esa es una práctica que, no obstante lo que dice el decreto, la Ley del Presupuesto, simplemente no se toma en consideración. Otra parte preocupante acerca de la observancia de la ley.

Además de los subejercicios hay diversas anomalías y hasta delitos cometidos por servidores públicos, me estoy refiriendo a los informes de la Auditoría Superior de la Federación, entre muchos otros hechos que se reportan en los informes de la Secretaría de la Función Pública.

- Estamos en un mundo muy preocupado en cuanto al cumplimiento de la ley. Los servicios civiles, presumiblemente impulsores, entre otras cosas, del conocimiento de la Ley entre los responsables de aplicarla, se han venido convirtiendo en poderes en y por sí mismos; quiera que no, alteran los objetivos institucionales que les dieron origen aprovechando la norma que les da inamovilidad y protección. Así, van anteponiendo sus propios intereses, haciendo lo mínimo para sostenerse en el empleo público a costa del erario, comprobando las tesis de la empleomanía de José María Luís Mora.

Veamos el del servicio exterior, seguramente aquí hay gentes que han trabajado en el servicio exterior y no me dejarán mentir, hay que hacer como que hacemos para que no tengamos problemas a la hora de la jubilación, o en el SAT hay que hacer como que hacemos para ver si podemos.



El Servicio Profesional de Carrera es un claro ejemplo de desaseo legislativo y jurídico, de ignorancia sobre la naturaleza y objeto del servicio público, así como de la superposición de una norma a otra. Me explico:

- En 2003 fue aprobada la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Su entrada en vigor, así como la publicación del Reglamento de la misma, se dio en tiempo y forma. Sin embargo, el Reglamento rebasó lo establecido en la Ley, al modificar plazos para ocupar los cargos.

Por tal motivo, en 2007 fue nuevamente reformado dicho Reglamento, con resultados poco claros respecto a su alcance. Si bien la responsabilidad del servicio profesional se descentralizó a cada Dependencia, en lo tocante a la certificación de competencias, salvo contados casos, la problemática crece de manera exponencial. Es un servicio profesional de carrera que no tiene realmente forma de explicarse en la realidad.

Alrededor del 20 por ciento de los sujetos obligados son los que han cumplido, porque existe un artículo 34 que es una salida, un escape para nombrar a quienes los jefes quieran, mientras llegan los exámenes y las pruebas correspondientes para la certificación. A esa ley le dieron una salida para eludirla, por tanto, todo mundo elude la ley.

Además de lo anterior, la existencia de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, de acuerdo con diversos criterios emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pone en duda el marco de actuación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

Creo que es por la ignorancia de la ley. El Presidente Fox no era abogado, tampoco era administrador que fue lo que estudió, pero poquito antes de entrar en operación, se recibió en la Iberoamericana y fue de una forma rápida con una tesis muy original acerca del gobierno de Guanajuato y todos levantamos las cejas para pensar que algo se había fraguado para que le dieran su título, pero el título que recibió el señor Fox era de administrador de empresas.

Si había una Ley de Trabajadores al Servicio del Estado, de base y de confianza, por qué no la aprovecharon para aplicar un servicio profesional de carrera, de acuerdo con los reglamentos, etcétera. Pero no, tuvieron que hacer una ley, porque seguramente un organismo internacional les dijo: haz la Ley del Servicio Civil y te adornas de que ya hay servicio civil en México.

Varios compañeros nuestros del INAP que ha venido pelando por el establecimiento del servicio civil no se dieron cuenta del engaño, o sea, fueron

demasiado *naive* como se dice en inglés, un poquito inocentes para interpretar el momento.

Muchos senadores, porque la ley se ubicó en el Senado, tampoco se dieron cuenta del engaño y había un senador del PRD, uno del PRI y otro del PAN en donde iniciaron la discusión de esta ley, buscaron algunos especialistas, pensaron que yo era especialista y me buscaron. Yo sí me di cuenta del engaño y no les gustó lo que les dije. El contenido de la ley fue muy malo, tan malo que el reglamento la corrigió. Cómo un reglamento va a corregir una ley, es decir, es antijurídico, los patos le tiran a las escopetas.

Esto es tan solo un ejemplo de los muchos que existen en la Administración Pública Federal, sin considerar lo que suceden en las entidades federativas cuya situación es muy diferente.

Al Presidente Salinas se le ocurrió cambiar el 27 constitucional para hacer que el ejido pudiera participar del mercado, pero no se modificaron las leyes para administrar el ejido, estamos en medio de la nada en la cuestión ejidal. Y así podemos poner “n” ejemplos para explicar la obsolescencia de nuestro Derecho Administrativo.

Abordemos la Tercera Premisa:

Se debe buscar la actualización del marco normativo que rige la Administración Pública, a partir de las siguientes consideraciones:

- La cantidad de normas no resuelve las condiciones objetivas sobre las cuales se desarrolla la Función Pública, pues la realidad limita su aplicación positiva; la norma por sí sola no cambia la realidad, sino sólo su asimilación constatable por la sociedad y su eficaz instrumentación por los sujetos obligados.
- Con las normas nos pasa que cuando vemos un problema, ayer se mencionaba, inventemos una norma para atenderlo. Me acuerdo de Echeverría, cuando veía un problema hacía un fideicomiso, terminó la Administración Pública pletórica de fideicomisos; la intención era buena, pero el desastre administrativo era superior a la capacidad del manejo de tanta problemática.
- La sobrenormatividad y la subnormatividad complican el accionar de la Función Pública. Al no derogarse las disposiciones que pretende suplir, al crearse o suprimirse órganos administrativos, al desconocerse la cultura que propiciaría una correcta aplicación, o al

desregular cualquier acción de la autoridad, se pueden generar abusos, vacíos e impunidad.

Ahora hay un programa muy interesante, que tomó el lenguaje de la actividad forestal, se llama la Poda y la Veda. En la poda de trámites, vamos a podar trámites y vamos a prohibir que se hagan nuevos trámites. Podemos, dice el programa, 12 mil 200 trámites y ahora hay un manual para atender lo que podamos, nada más que no son ordenamientos que sustituyen otros ordenamientos: un manual no puede sustituir una reglamentación, nuevamente regreso a la técnica jurídica.

No está mal desregular lo que se tenga que desregular, lo que pasa es que toda desregulación implica una reflexión sobre lo que estamos desregulando, podríamos estar dejando en libertad de acción a muchos actores sociales que pueden cometer muchas tropelías, en función de sus propios intereses. Se pueden generar abusos, vacíos e impunidad.

- En un Sistema Federal y Presidencialista, es obligada la coordinación intergubernamental entre las tres ramas del poder y los tres órdenes de gobierno. Actualmente hay poca congruencia y múltiples contradicciones en el tema.

Quien creó el presidencialismo mexicano fue el sistema político desde el 19. Veamos el país de un solo hombre, esa magnífica biografía de Enrique González Pedrero sobre Santa Anna o veamos la biografía de Juárez, de Justo Sierra, o veamos a Porfirio Díaz, cómo se va construyendo un estilo de gobierno a través de una figura que se llama Presidente de la República.

Luego Calles establece un sistema presidencialista que se llama “de consenso”. Fíjense qué interesante: es un sistema que regula al regulador. López Portillo le llamaba el fiel de la balanza, pero la cualidad del régimen presidencialista, de consenso, no llegó hasta el 2000, se rompió probablemente con Salinas, en donde el Presidente decía: “vamos a hacer esto, será buena idea”. Inclusive el lenguaje. “Oiga usted señor licenciado qué le parecería si tal cosa o tal otra cosa”. Se formaba un consenso y luego llegaba al Presidente y se le decía: Fíjese señor Presidente que vamos a encontrar algunos problemitas por aquí o por allá.

Antes de echar andar cualquier cambio se buscaba el consenso, pero si el Presidente tomaba la decisión con todo y que el consenso le fuera desfavorable, se arriesgaba. Había disciplina en el sistema, se asumía, pero había problemas políticos de implementación.

Cuando se rompe el sistema de consenso, particularmente en el 2000, los estados quedan libres. ¡Qué maravilla! Ya no hay presidente que nos diga, ya no tenemos que hacerle caso, porque ya no hay mecanismos disciplinarios. Cada estado se convierte en una ínsula y la coordinación intergubernamental tan necesaria se complica enormemente.

Cada estado, decíamos, entre 1930 y el año 2000 era muy importante, pero se plegaba a un sistema federal y presidencialista. Ahora estamos en un vacío, porque ni somos un sistema federal, sí en la Constitución, sí en las leyes, pero no en la realidad; ni somos un sistema presidencialista, estamos en medio de la crisis.

Antonio Gramsci definía exactamente así la crisis: es ese vacío que hay entre un sistema que termina y otro que no acaba de construirse. Estamos en medio de una verdadera crisis política, no terminamos de construir lo nuevo.

¿Cuál es el resultado? Que la política se ha judicializado: en todo lo que no estemos de acuerdo vámonos a los tribunales, ¿por qué? porque los tribunales resuelven; y cómo resuelven? quién sabe cómo resuelven, pero resuelven, y a veces son inapelables. Pero si resuelve una primera instancia, una segunda instancia, una tercera instancia, nos vamos a la judicialización de la política y esto es gravísimo, porque la política, señoras y señores, es lo que integra el gobierno. No puede ser de otra forma, por eso la política y la Administración Pública son inseparables.

La política es la que integra el gobierno mediante elecciones o mediante designaciones legítimas y legales. O mediante el nombramiento, como decía ayer Ojeda Paullada, de los compadres o de los no compadres, pero el nombramiento. Todo el que actúa en Administración Pública es político, hasta el más modesto se da cuenta de que está en un mundo político, y si la política se judicializa, por ejemplo, cuántos juicios ha perdido el gobierno federal por el servicio profesional de carrera, ya que la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado se impone sobre la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

Los que se ven afectados como servidores públicos van al tribunal, ponen su denuncia y ganan. Hay una gran cantidad enorme de personas que le están ganando al Gobierno Federal, en eso y en muchas otras cosas, como las licitaciones públicas, con los testigos sociales y con todo lo que haya, hay una judicialización de la política.

Hemos perdido la capacidad política por la judicialización de la política. La capacidad política es la que logra acuerdos, consensos, la que uno, identifica; dos, argumento; tres, persuado; cuatro, convengo. Ya si no convengo me voy a la justicia, pero no se sigue ese camino, se van desde antes de alcanzar acuerdos.

Tenemos un tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación que es un bunker ¿han ido? Levante la mano el que haya visto por fuera el Tribunal Electoral, es un bunker, es enorme, la simple vista provoca miedo, es decir, no hay confianza. La confianza en las elecciones que buscamos desde Díaz, quien dijo lo mismo que Madero: *Sufragio Efectivo. No Reelección*. Esa confianza que andamos buscando ya es desconfianza ¿por qué? porque ahí está, no hay que hacer un gran análisis, nada más hay que pararse enfrente de ese edificio y decir: yo creo que no hay confianza en este sistema porque hay muchos magistrados y mucha gente y ¡Cuánto cuesta el IFE! ¡Qué horror!.

El Servicio Profesional Electoral, compañeras y compañeros, solamente funciona en un 20 por ciento, es igual que el Servicio Profesional de Carrera, es decir, sirvió para nada ¿por qué? porque todo mundo se da sus mañas para que el Servicio Profesional Electoral, que presumimos tremendamente: los consejeros ciudadanos que íbamos a nombrar, todas son cuotas partidistas. Cómo es posible que judicialicemos la política.

- Si bien el principio de que el desconocimiento de la Ley no exime de su cumplimiento, no se han realizado esfuerzos para socializar, dentro del servicio público, la cualidad jurídica que justamente da lugar a la existencia de la Función Pública.
- La importancia de la Ley, siendo determinante, resulta relativa para el servidor público en el ejercicio de su acción, a menos que le suponga una sanción. Hay que introyectar entre los servidores públicos, la vocación, la idea de que la obligación descansa en el deber y no en la coacción jurídica o física, por lo tanto, como dijo ayer Sergio Hidalgo, el desarrollo del factor humano es primordial, pues en ello descansa el mejor control para todo propósito de la Función Pública.

Yo fui nombrado a finales de los 70 Director General de Personal en la Secretaría que se llamaba de Salubridad y Asistencia; había un ordenamiento que era prestar juramento constitucional. Los servidores públicos prestaban juramento, juraban cumplir y hacer cumplir la Constitución. Se organizaban eventos como éste, así con unos 200 servidores públicos, que no se llamaban servidores públicos todavía, se llamaban empleados públicos.

Hacíamos un bonito evento para recordar lo de la Constitución, se levantaban y el Secretario de Salubridad les tomaba la protesta. Luego me dijeron:

“Oye, ya quita esa vacilada porque realmente no protestaban.” Perdón ¿cuál vacilada, cómo que esa vacilada? “Pues sí porque ya entramos en una nueva época y la modernización y todo. ¿Quién le hace caso si nadie cumple la Constitución en este país?”.

Se quitó esa buena costumbre, que era obligación legal, ya no existe. Ojalá la retomáramos porque es una muy buena costumbre, esa de hacernos recordar que solamente la ley, solamente bajo el imperio de la ley los servidores públicos, no importando su condición jerárquica, están obligados con la Constitución.

Es necesario acotar las posibilidades de elusión o evasión de las leyes, pues ello genera un conflicto entre el cumplimiento de las normas y la ética del servicio público; resulta indispensable evitar que la Ley transgreda su propio espíritu.

- Es urgente limitar la acción corporativa de los sindicatos gubernamentales, así como restringir los servicios civiles como instrumento de protección al empleo, pues no generan más que una solidaridad negativa (“yo te apoyo en tanto no toques mis intereses, aunque los objetivos institucionales para los que estoy contratado sólo se cumplan parcialmente”). “Te apoyo en tanto no me toques” (en latín: *Noli me tangere*).

El ingreso y permanencia de los individuos al servicio público debe sostenerse en el conocimiento de las normas aplicables a su responsabilidad y desempeño con base en el mérito, en la capacidad y vocación de servicio, en la honradez mensurable y en la constante actualización de conocimientos, experiencias y habilidades durante el desarrollo de su empleo, esto constituye la solidaridad positiva.

Si te estoy apoyando todo el tiempo, te apoyo para que me apoyes, pero no te apoyo para que no te hagas guaje, sino para que apoyes a los objetivos institucionales.

## CONCLUSIONES:

1. Se requiere una Reforma Integral de la Administración Pública, la cual debe establecerse en una Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que responda a las necesidades actuales; así como a una eficaz distribución de las funciones entre Federación, Estados y Municipios, sobre la base de ordenar la Descentralización de la vida nacional.

Aquella consigna que nos dio Miguel de la Madrid en su campaña, una de sus siete vertientes de su campaña, era la descentralización de la vida nacional, era un buen deseo porque no se hizo mucho por la descentralización de la vida nacional; y la tenemos que hacer ahora, tenemos la oportunidad de hacerlo con una Ley de la Administración Pública Federal, no central, una Ley de la Administración Pública Federal con una visión federalista.

2. El Derecho es condición *sine qua non* de la Administración Pública, y todo aquello que tenga cometido público es materia del Derecho Administrativo, así lo debe considerar la modalidad de asociación pública-privada para la prestación de diversos servicios.

Ahora nos estamos yendo mucho a lo privado para la prestación de diversos servicios, que los hospitales, que las carreteras, que las cárceles, hay 12 penales de alta seguridad que se están licitando mediante una asociación pública privada. No es menor el asunto, cada penal cuesta como mil 500, mil 800 millones de pesos. Y el asunto es que se da mediante la asociación pública privada no solamente para la construcción, sino para la administración ¿por cuántos años? por 20 años para que se recupere el capital privado de su inversión.

Esas son funciones del Estado que son indelegables, ni modo se tiene que entender, pese al mercado que nos abruma, que el Estado tiene funciones que son indelegables y esa es indelegable. Aunque en Estados Unidos se hagan así las cosas, allá el Estado estadounidense; aunque en Chile se haya tomado esa práctica ahora con sus penales, allá el Estado chileno que delega esa autoridad indelegable. Tenemos que pensar que hay funciones del Estado que son indelegables.

3. La Administración Pública no es un fenómeno fuera del derecho. Como afirma el Doctor García Ramírez, es indispensable la liga entre Derecho y Administración Pública para evitar el posible desbordamiento de ésta, es decir, la Administración Pública tiende a desbordarse.

¿Por qué? porque tiene mucho poder. Vean ustedes por ejemplo las cinco empresas de PEMEX ¿no se han desbordado? porque tienen mucho dinero y porque tienen mucho poder y porque tienen un sindicato absolutamente negociable, en todas las decisiones. Hay que tener cuidado con el Derecho, si nos olvidamos de él, se nos desborda, se nos van por la borda todas las funciones públicas.

4. Se requiere de un *Derecho Administrativo articulador*, como señalan varios especialistas, que deje de ser el “derecho del poder” para convertirse en la regulación del poder al servicio de la sociedad, lo cual hace necesario un cambio cultural y actitudinal.

5. El Derecho, como la Administración Pública, deben pactar con la sociedad para que los individuos dejen de ser objetos para convertirse en sujetos, sin que esto signifique abdicación al ejercicio del poder público.

6. Las sociedades aspiran a que el Derecho les proteja regulando la manera de evitar las desigualdades. Por ende, el Derecho debe fortalecer la defensa de los particulares frente a la Administración Pública mediante procedimientos que permitan la protección del ciudadano ante el poder. Precisa entonces ampliar y hacerlas ciertas a las políticas de transparencia, de acceso a la información, de rendición de cuentas y de protección de los datos personales.

7. En nuestra Constitución existe la figura del Constituyente Permanente, por lo tanto la consolidación de las leyes debe ser un camino a seguir, revisar las obsoletas y establecer nuevos canales de participación social en el proceso de planeación, ejecución y evaluación de Políticas Gubernamentales; a mi juicio, erróneamente expresadas, como “Políticas de Estado”.

Las políticas gubernamentales son resultado de la aplicación de la autoridad, es decir, la autoridad las discute con el Congreso, y se toman, como el programa de educación, el programa de salud, que son de autoridad.

Las Políticas Públicas, son aquellas que se construyen entre la sociedad y el gobierno, impulsando el presupuesto participativo y la mejor representación en los espacios de decisión, más allá de corporativismo; lo que Miguel de la Madrid dijo cuando propuso la planeación democrática, que nunca se llevó a cabo. Las Políticas Públicas se hacen entre la sociedad y el gobierno, sobre todo en un municipio, cuando se hacen.



La política de combate a la pobreza ¿A quién le preguntaste; cómo le hicieron? Es que viene de la OCDE, ah, bueno, son buenas las políticas de combate a la pobreza, no se discute.

Por último las Políticas Ciudadanas, mediante las cuales, se supone, se alcanza la “gobernanza”, es decir, cuando la ciudadanía es capaz de autoregularse apoyada en una cultura política corresponsable, sustentada en una normatividad adecuada a esta condición.

Ejemplo, la Ley Condominal, los condóminos son capaces, unos más que otros, de autorregularse, si hay problemas los atiende una Procuraduría Social específica.

Estas y otras reflexiones se podrían incorporar a la inaplazable Reforma Integral de la Administración Pública Mexicana, no sólo Federal, sino en toda la República.

Como nos adelantaba Ruperto Patíño, es preciso reivindicar el papel del Derecho, del Estado y de la Administración Pública, sin perder de vista que en el ámbito nacional y el entorno internacional la acción del gobierno se ha diversificado, y que la dinámica actual exige operar más allá de los espacios tradicionales.

El Derecho –aquí y ahora lo demuestra este Seminario– ha de mantener su propósito fundamental, inmutable e irrenunciable: proteger el interés público, para hacer realidad el país que todos los mexicanos merecemos.

Muchas gracias por su atención



## SESIÓN DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS

**DIONISIO GONZÁLEZ MOJARRO.** Muchas felicidades por la exposición tan articulada, solamente le pediría a José Castelazo que si pudiera repetir los índices que señalan varias agencias internacionales sobre el comportamiento del Estado Mexicano en general. Muchas felicidades.

**JOSÉ R. CASTELAZO.** No los voy a repetir porque son varios, pero sí les voy a dar una conclusión. Estamos a media tabla, debiendo estar en los primeros 20, 25 lugares, los índices están aquí, los puede consultar en la página del INAP, en 5 minutos será subida esta conferencia.

**AGUSTÍN EDUARDO CARRILLO SUÁREZ.** Realmente su conferencia es altamente magistral y muy clara, muy contundente que yo, humildemente, le hago una pregunta nada más por hacerla. ¿Qué opinión le merece los resultados de las elecciones vecinales del 24 de octubre cuyos votos, cuyos resultados fueron muy escasos, en el marco de la participación ciudadana que usted nos acaba de tocar? Muchas gracias.

**JOSÉ R. CASTELAZO.** Yo fui delegado político en Iztacalco durante casi seis años y tuve la oportunidad de participar en dos elecciones vecinales, eran por manzana, jefe de manzana, de entre ellos se escogía, se seleccionaba al jefe de colonia; de los jefe de colonia, al consejo vecinal, a la junta de vecinos y dentro de los presidentes la junta de vecinos, al consejo de la ciudad de México. Esa era la pirámide.

En realidad los vecinos, desde aquel entonces, no teníamos muchas ganas de participar, eran elecciones de una manzana, por ejemplo, había 100 viviendas, participaban si acaso el 6 por ciento de los integrantes. No había mucha participación. Hoy, que acabamos de tener las elecciones vecinales, yo como buen coyoacanense fui a votar a la hora de la comida, hasta me dieron tristeza, hasta les invité una torta porque realmente no había nadie, no se paraban ni las moscas.

El problema no es de Ebrard ni de la Ley de Participación Ciudadana, yo no diría que les echemos la culpa, lo que pasa es que nos hace falta una cultura que haga que los vecinos en esta ciudad realmente sean participativos, porque donde sí participan es en las festividades de los barrios, en todo lo que es religión hay mucha participación, en todo lo que es 15 años, hasta la casa la empeñan. En todo lo que son fiestas somos muy participativos; lo que es trabajo, ya no somos muy participativos porque decimos: eso le toca a la autoridad.

Necesitamos una nueva cultura, construirla nos va a costar mucho tiempo porque nuestras autoridades, inclusive cuando yo era delegado, andábamos dictando qué hacer, no escuchábamos. Hay que escuchar al vecindario para hacer mejor las cosas.

Y las elecciones no llevan a nada, porque no conducen a nada. Es mi opinión.

**Pregunta:** Se comentaban los índices de corrupción y las valoraciones que hacen organismos internacionales a nuestro país y a nuestra sociedad respecto de la problemática de la corrupción. Pero hay un mal que se ha generado y que detona todo esto que es la impunidad.

¿Cómo combatirla si hoy la Administración Pública, como bien se comenta, ha perdido autoridad, está perdiendo autoridad ante la sociedad por no aplicarse muchas veces las normas, cómo romper esa inercia que hoy tenemos como sociedad para darle vuelta a este mal y cambiar y ser un país más transparente?

**JOSÉ R. CASTELAZO.** A principal crítica que se hacía al antiguo régimen era la corrupción, todos decían, tiros y troyanos, es que los corruptos del PRI, son horribles, son espantosos, son unos corruptos. Ya pasaron los años y ahora van a decir es que los corruptos del PAN. Y vamos a suponer que ganara cualquier otro partido, no quiero decir cuál, van a decir al rato, es que los corruptos de ese partido.

Hay un libro muy bueno que se llama *Las Enfermedades Políticas de la Nueva España* y el autor es Hipólito Villarruel. Desde luego antes de la independencia, ni siquiera se barruntaba la independencia, ya hablaba de la capital de la Nueva España porque en todo lo demás, todo lo que era fuera de México era Cuautitlán, realmente. La capital de la Nueva España donde se concentraba mucha riqueza y mucho pasto era muy corrupta.

Hipólito Villarruel nos dice que no hay manera de quitar esa corrupción a menos que cambiemos a las autoridades de la metrópoli de España, y que nos den chance a los criollos de poner orden en esto. Pero cuando les dieron chance a los criollos entraron y no pusieron orden. Le decían a Santa Anna “el quince uñas”; el compadre de Porfirio Díaz, Manuel González hizo una apología de la corrupción.

Somos un país ni peor ni mejor que otros, porque hay que ver también a cada país, hay que ver cómo cada país la juega. Si leyeron la trilogía de Larsson, de Suecia, sobre los hombres que amaban a las mujeres, trilogía muy bien

escrita, que en un fin de semana uno la leía, sobre la corrupción tremebunda de Suecia. Esos nórdicos que están así encima de la tabla tampoco, es decir, ya entrando en materia, cómo se arma la corrupción en las grandes potencias, cómo se lava el dinero.

¿No es Suiza un paraíso fiscal? Es muy fácil criticar, es muy fácil ver la paja en el ojo ajeno.

Ya terminamos, muchísimas gracias nuevamente



**SEMINARIO**  
**LEGISLACIÓN, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GLOBALIZACIÓN**  
10, 11 Y 12 NOVIEMBRE 2010

**SEDE: ANTIGUA ESCUELA NACIONAL DE JURISPRUDENCIA; UNAM**  
**JUEVES 11 DE NOVIEMBRE DE 2010**

**LÍNEA TEMÁTICA II**  
**NUEVAS TENDENCIAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN**  
**LA GLOBALIZACIÓN**

**MESA 4:**  
**IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO**

**PONENTES:**

PABLO ENRIQUE REYES REYES  
OSCAR REYES RETANA  
CARLOS QUINTANA ROLDÁN

**MODERADORA:**

HILDA ABURTO MUÑOZ





## **MESA 4:**

### **IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO**

#### **PONENTES:**

PABLO ENRIQUE REYES REYES  
OSCAR REYES RETANA  
CARLOS QUINTANA ROLDÁN

#### **MODERADORA:**

HILDA ABURTO MUÑOZ

#### **MODERADORA: HILDA ABURTO MUÑOZ**

Muy buenos días, soy la maestra Hilda Aburto Muñoz, Directora de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del INAP.

Tengo el agrado de presentar a ustedes a los distinguidos académicos que serán los ponentes de esta mesa. Voy a presentarlos en el orden en que van a ir tomando la palabra.



# **PABLO ENRIQUE REYES REYES**

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA PONENCIA



## **PABLO ENRIQUE REYES REYES**

### **SEMBLANZA CURRICULAR**

El maestro Pablo Enrique Reyes Reyes, es maestro en Derecho por la Universidad de Oxford, licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana y especialista en Derecho Penal por la Escuela Libre de Derecho. El maestro Pablo Enrique Reyes viene en representación de la diputada Gabriela Cuevas, a quien no le fue posible asistir al evento.

El maestro Pablo Enrique Reyes ha sido autor de varios trabajos, tiene el libro denominado: *La Acción de Inconstitucionalidad*; y ha recibido el premio nacional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a trabajos de investigación. Es también catedrático en la Universidad Iberoamericana, en el CIDE, en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y en la Universidad Panamericana. Bienvenido maestro Reyes.

### **PONENCIA**

Muy buenos días a todas y todos ustedes, gracias por estar aquí con esta participación que evidentemente contribuye al perfeccionamiento de nuestras instituciones jurídicas y administrativas.

Agradezco, en primer lugar, a las instituciones organizadoras de este seminario sobre Legislación, Administración Pública y Globalización, por aceptar mi participación en esta mesa en la que abordaremos el impacto que ha tenido y que tiene y que seguramente seguirá teniendo el proceso que conocemos como globalización en la Administración Pública y en el Derecho Administrativo.

Debo reconocer que esta tarea me reconforta mucho, pues los estándares que tienen todos los que aquí van a participar, que me acompañan en esta mesa, son de la más alta calidad y me congratulo por estar presente en esta mesa.

Por un lado, Oscar Reyes Retana con sobrada experiencia en la diplomacia mexicana y en la Administración Pública, como ya escucharon de la lectura de su currículum y, por otro lado, Carlos Quintana quien tiene también una larga trayectoria académica y en el ámbito de la justicia administrativa. De nueva cuenta los saludo.

Quiero precisar el objeto sobre el que disertaré con ustedes; se refiere a las nuevas tendencias en la regulación de la Administración Pública en México, a partir de la influencia que ha recibido del fenómeno conocido como globalización. Debo advertir, primeramente, que el concepto globalización como ha sido entendido por la mayoría de la gente, puede ser descrito como un fenómeno meramente económico, cuyos participantes son entes o agentes económicos o agentes mercantiles que buscan la máxima satisfacción de la utilidad.

En ese fenómeno global no existen culturas, no existen historias, no existen personas, no existen identidades, todo se traduce en utilidades económicas. No puedo compartir ese concepto. Precisamente porque ello se traduce en una falta de identidad, en una despersonalización de los individuos, en un avasallamiento de las culturas y de la historia de cada nación. Por el contrario, estoy convencido que el fenómeno al que nuestro país debe atender es el de la mundialización, entendida como un proceso guiado por personas, comunidades y naciones, que se relacionan entre ellas con libertad, con dignidad, sobre todo, que a la par de las innovaciones tecnológicas y científicas, así como de los cambios producidos por fenómenos naturales o por fenómenos del hombre, construyen leyes e instituciones responsables y solidarias que brindan un marco de acción conocido, construido y aceptado por todos, con pleno respeto a las culturas, tradiciones, valores y creencias de cada pueblo.

Esta conceptualización no es una creación en el vacío, para nada; por el contrario, esta visión de la sociedad y de las leyes es lo que hoy los abogados denominan, entre otras formas, neoconstitucionalismo, es decir, un sistema basado en principios universalmente aceptados que producen reglas.

Ronald Dworkin, Robert Alexy, Gustavo Zagrebelsky, Manuel Atienza o, en el caso mexicano, Miguel Carbonell, son exponentes visibles de esta corriente ideológica que permea principalmente en las decisiones de los tribunales constitucionales.

La mundialización es acompañar la formación de un mercado global con la expansión del Estado de Derecho para arribar a un mundo de Derecho. Es expandir los valores fundamentales y universales de la persona humana, supone la convivencia pacífica, ordenada y justa de las naciones y de los Estados, obliga a todos los actores del mundo a conducirse de acuerdo con el Derecho Internacional para preservar y asegurar la paz y la seguridad mundiales.

Así, entrando en materia, para precisar qué influencia ha ejercido el proceso de globalización o mundialización, para efectos de esta exposición, me concentraré en el concepto conocido como globalización. En la regulación de la Administración Pública de nuestro país se requiere, primero, identificar cuáles

son las materias sobre las que incide este proceso y, en su caso, las tendencias que han producido en los sistemas jurídicos y, segundo, verificar si esas tendencias en el proceso de globalización han tenido un impacto en nuestro país y, si fuera el caso, cómo se ha traducido ese impacto.

Me parece que hay por lo menos cinco tendencias o cinco materias muy claramente identificadas en la aldea global, relativas a la forma en que los gobiernos se conducen hacia su interior y se interrelacionan entre sí.

Por un lado, el tema de la regulación económica; segundo, el tema de seguridad vis a vis terrorismo y delincuencia organizada; tercero, el tema del medio ambiente y ahora el cambio climático; cuatro, el tema de los derechos humanos, y cinco, el tema de los flujos migratorios.

Cada uno de estos tópicos por sí solo requeriría un seminario, lo cual me impide abordar todos en este momento, así que me concentraré en dos de estos cinco que acabo de enunciar, que son los temas de regulación económica y de derechos humanos.

La aldea global, la mundialización o globalización, se concibe como un mundo integrado por países que no tienen fronteras económicas en el aspecto de comercio y de flujos financieros. Europa, particularmente, es el paradigma de la integración económica, que cada vez se expande más y más, hay una expansión horizontal donde se incluyen más países y de ser una comunidad económica de seis países primigenios, hoy en día ha trascendido a más de 25 países.

Los esfuerzos de integración en otras regiones también se han presentado cada vez con mayor fuerza, México, evidentemente, no ha sido ajeno a este proceso, a este movimiento. Por un lado, de manera evidente, tenemos el Tratado de Libre Comercio de América del Norte como la muestra más clara de la inserción de nuestro país en el fenómeno de la mundialización. Pero esta inserción de México en el contexto de los mercados mundiales no se agota solamente en la suscripción de instrumentos jurídicos, como fuera el TLC de América del Norte o la creación de órganos globales como pudiera ser la Organización Mundial de Comercio, así como los llamados tratados de inversión o por sus siglas en inglés los BIT (Bilateral Investment Treaty) de los que México es parte, que obligan a los órganos del Estado Mexicano a adoptar ciertas cláusulas y, sobre todo, ciertas conductas a favor de los Estados contratantes en esos tratados, como pudieran ser las cláusulas de nación más favorecida, que implica la extensión automática a favor de los suscriptores de ese tratado de cualquier mejor trato que México otorgue a un tercero.

De tal suerte que las normas de Derecho Internacional producidas por estos tratados han impactado, evidentemente, en las administraciones públicas, porque ya no se trata de revisar la regulación interna, la regulación doméstica, sino que ahora se trata de tener una perspectiva internacionalista.

Debemos recordar que los tratados internacionales vinculan a todas las autoridades del Estado Mexicano, no sólo al gobierno federal cuyos órganos a través del Ejecutivo y del Senado suscriben los tratados internacionales, sino que vinculan de forma directa e inmediata a todas las autoridades del Estado Mexicano, desde los niveles municipales, estatales y federal, hasta de forma horizontal el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y los órganos constitucionales autónomos.

Dentro de estas tendencias de la globalización y de estos tratados, observamos uno en particular que se le ha concebido como una desjudicialización de los conflictos que surgen en el ámbito de los tratados internacionales, con la creación de los llamados paneles arbitrales o mecanismos de solución de controversias comerciales, sobre todo.

El caso Metalclad, que es un caso resuelto al amparo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ha sido una experiencia muy enriquecedora para el conocimiento jurídico y muy costosa económicamente para el Estado Mexicano, que refleja claramente el impacto que estos mecanismos de solución de controversias, al amparo del NAFTA, han tenido en el caso de las administraciones públicas.

Este caso se refiere a un conflicto en San Luis Potosí, en un municipio donde se estaba rellorando un depósito con desechos al parecer nocivos, contaminantes; el municipio negaba las licencias respectivas de construcción y de operación, mientras que en el ámbito federal se había satisfecho la normatividad correspondiente.

La empresa recurre a los mecanismos de solución de conflictos del Tratado de Libre Comercio y el panel arbitral determina una responsabilidad de infracción al Tratado por parte del Estado Mexicano con lo cual, independientemente de que sea una administración municipal o el gobierno federal los que hubieran resultado responsables. Lo cierto es que ese caso vinculó desde el municipio hasta la federación, de tal suerte que con esta visión de los procesos globales las administraciones públicas municipales -en el caso del Distrito Federal delegacionales- los gobiernos de los estados y del Distrito Federal y el gobierno federal, deben estar atentos a los mecanismos internacionales y a la jurisprudencia que se va generando o a los criterios que se van generando a través de esos mecanismos de solución.



Otro tópico relevante en el que la mundialización ha impactado a México es el relativo a los reguladores económicos, cuyo objetivo es promover y asegurar la competencia económica y el libre comercio. El investigador Alejandro Faya, en un libro de reciente aparición, sostiene que el desarrollo de mejores prácticas en materia de competencia y regulación, se revela imposible si no está guiado por el conocimiento profundo y especializado de los problemas y el desarrollo concienzudo de soluciones apropiadas, utilizando, sobre todo, el Derecho Comparado.

Existe un consenso importante a nivel doctrinario acerca de las principales fallas del mercado que exigen la intervención estatal, por un lado, la creación de monopolios, por otro lado, un tema de información asimétrica y en general fallas del mercado que deben ser reguladas por estos agentes como pudieran ser la Cofetel, la Cofepris, etcétera.

Este tema de los reguladores económicos, hoy en día, es de gran debate para el sistema mexicano y para los legisladores. Incluso se han promovido controversias constitucionales para impugnar las designaciones que ha hecho el Ejecutivo Federal de los titulares de algunos de estos órganos desconcentrados.

Lo que debemos considerar es precisamente la influencia que nos ejerce la globalización y las mejores prácticas que observamos en otros países sobre cómo se comportan, cómo se integran, cómo funcionan estos órganos reguladores para, en su caso, aplicar lo aplicable, de acuerdo también con el sistema jurídico nacional y que podamos tener una regulación económica y órganos reguladores fortalecidos.

Aquí, por ejemplo está el tema qué tanta autonomía deben tener estos órganos técnicos del Ejecutivo, o qué tanta subordinación deben empezar a tener hacia el legislativo, o bien, superar los esquemas tradicionales que tenemos de la Administración Pública, identificada como centralizada, descentralizada y desconcentrada.

Tal vez generar nuevos mecanismos que permitan una eficiencia técnica, un profesionalismo evidentemente en su conformación, pero a final de cuentas que el Ejecutivo Federal, como titular del gobierno de la República, pueda seguir dictando las medidas y poder, en un esquema de rendición de cuentas hacia los electores, seguir dando resultados de las políticas públicas y del control de los factores económicos.

Finalmente –el tiempo se acabó ya no voy a poder entrar al tema de derechos humanos– en este tema de reguladores económicos debemos señalar experiencias del Derecho extranjero, como pudiera ser la creación de tribunales especializados en temas técnicamente complicados, como pudiera ser

regulación económica, telecomunicaciones. En Francia existe una Sala del Tribunal de Apelaciones que tiene competencia específica sobre temas de la vida económica y contempla, evidentemente, regulación económica y regulación de telecomunicaciones.

En México pudiera ser viable crear jueces de distrito en Materia Administrativa, con competencia especializada en temas de regulación económica, de telecomunicaciones, que permitan proveer certeza jurídica al sector propiciando mejor competitividad y, sobre todo, que estos jueces especializados puedan conocer la complicada materia que es la regulación económica y la complicada materia que es telecomunicaciones, para dictar soluciones justas a los problemas que surgen en la vida cotidiana.

Muchas gracias

**MODERADORA: HILDA ABURTO MUÑOZ**

Muchas gracias al maestro Pablo Enrique Reyes Reyes. Le vamos a pedir al licenciado Oscar Reyes Retana si es tan amable de tomar la palabra.

# **OSCAR REYES RETANA**

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA PONENCIA



## OSCAR REYES RETANA

### SEMBLANZA CURRICULAR

El licenciado Oscar Reyes Retana, en representación del INAP. Es licenciado en Derecho por la UNAM y maestro en Administración Pública por el Instituto Internacional de Administración Pública de París, Francia. Ha sido profesor de Derecho Administrativo en la UNAM, profesor de la Academia Diplomática “Matías Romero”, de la Secretaría de Relaciones Exteriores y profesor de la Maestría en Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública.

Entre sus publicaciones destacan *Código de Jilotepec, Estado de México*, *Código de Huichapan, Estado de Hidalgo* y *Código Alfonso Caso*, entre otros.

En el servicio público se ha desempeñado en Nacional Financiera, en la Secretaría de Obras Públicas. Ha sido Director General de Organización y Métodos de la Secretaría de Programación y Presupuesto; Director de Administración Financiera, de Nacional Azucarera; Coordinador de Asesores de la Oficialía Mayor en la Secretaría de Transportes, y Asesor del Director General de Servicio Postal Mexicano. Fue Cónsul en Milán y en Sacramento, California.

### PONENCIA

Buenas tardes compañeros, buenas tardes a ustedes, maestros de la Facultad de Derecho y del Instituto de Administración Pública que nos acompañan, gracias por su presencia. Si nosotros contemplamos la globalización y la entendemos como un fenómeno exclusivamente económico y relativamente reciente, es posible que expresemos opiniones negativas sobre ella, por las consecuencias que en algunos casos ha tenido.

Pero si vemos la globalización con un horizonte más amplio y también actuante en otros campos, quizá nuestra opinión no fuera tan negativa. Yo pienso, por ejemplo, que el Derecho es un campo naturalmente globalizado, desde siempre, tenemos en nuestra Constitución instituciones que provienen de otros países, de otras culturas que se han incorporado; el mismo México, a través de artículos como el 27 o el 123, ha contribuido a la cultura jurídica universal.

En este sentido, el Derecho no sólo no es un campo ajeno, es un campo global en el que las ideas circulan y mejoran, con frecuencia, la situación de las

personas. Nuestro Derecho Administrativo moderno, si arbitrariamente aceptáramos que nace con la publicación de libro de Gabino Fraga en 1934, es claramente un conjunto de normas, teorías, debates que vinieron de muchos lugares.

Si vemos la bibliografía del maestro Fraga, vamos a encontrar autores de todas las nacionalidades. Finalmente, discutir, debatir e incorporar a nuestro Derecho Positivo esas ideas ha resultado un factor positivo. La globalización debe verse con un criterio un poco más amplio y buscar también sus beneficios, entre otras razones, porque el fenómeno de globalización, como muchos otros sucesos sociales y económicos, podemos encauzarlo, pero no detenerlo.

El título de esta mesa en la que estamos hoy debatiendo y trabajando es *Impacto de la Globalización en el Derecho Administrativo*, como ya lo dije, creo que a lo largo del tiempo, ideas de otras culturas jurídicas, han influido nuestro Derecho Administrativo. Quiero referirme a dos recientes que me parecen muy importantes y que tienen su origen, precisamente, en este fenómeno globalizador o mundializador.

Por recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Estado Mexicano asumió la responsabilidad patrimonial del Estado, que está vigente desde el año 2005. No nació aquí la idea, nació en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aunque ya Fraga hablaba de esta responsabilidad desde hace mucho, pero la incorporamos a nuestro Derecho e incorporamos con eso una posibilidad más para que los particulares puedan evitar la arbitrariedad del servicio público. Que esté funcionando o no es, digamos, tema de debate y quizá de recomendaciones al legislador para perfeccionar la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Es una aportación que recibimos de un órgano multilateral, una recomendación al Estado Mexicano y pienso que es una propuesta válida y útil.

Si todo va bien dentro de un mes y un día tendrán que iniciarse los juicios en línea en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Platicando con los Magistrados que tienen en esta responsabilidad, han comentado que las experiencias que han estado aprovechando para implementar esta medida son de Argentina, Brasil y Costa Rica. Qué bueno que podemos tener acceso y podemos aprovecharlo e incorporarlo, de hacer efectiva una disposición jurídica, legal, que también se va a reflejar en una mejora en la relación de los particulares con la Administración Pública.

Esto es resultado de la globalización, de una mejor comunicación con órganos multilaterales, con otros países y que se aplica de manera positiva en un

enfoque del Derecho Administrativo, que está privilegiando, afortunadamente, las relaciones de los particulares con la Administración Pública.

Voy a concluir esta parte de mi argumentación diciendo que hace aproximadamente tres meses, a propuesta del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), nos reunimos en Chiapas con administradores públicos de América Latina y se creó el “Grupo Latinoamericano por la Administración Pública”, el GLAP, el cual concluyó con la creación de una carta, que ya se hizo pública, con recomendaciones a los Estados de esta región.

Una de las mesas en esa reunión fue la de Derecho y Administración Pública, porque el INAP tiene la constante preocupación de mantener el vínculo Derecho-Administración Pública.

La mesa Derecho y Administración Pública, integrada por funcionarios, académicos de América Latina, es decir, si no global sí ampliamente regional, concluyó que el Estado tiene el imperativo legal y ético de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales establecidos en los ordenamientos constitucionales; que el Estado debe promover la cultura jurídica para fortalecer el diálogo entre gobierno y sociedad; que el Derecho Administrativo debe precisar su acción en la regulación de los asuntos de interés público relacionados por agentes sociales o particulares. Como cuarto punto, que el régimen de responsabilidad del Estado debe actualizarse en todos los órdenes de su actuación institucional, así como asumir la conducta de sus servidores en congruencia con los valores de la sociedad democrática y la ética de la función pública.

Estas recomendaciones que el Grupo Latinoamericano por la Administración Pública ha hecho a los Estados latinoamericanos, son resultado también de un acuerdo, entre muchos, de globalización.

Este argumento me lleva a proponer que, así como el tema de la mesa es Impacto de la Globalización en el Derecho Administrativo, podríamos pensar, para conducir nuestras propuestas, en el No Impacto del Derecho Administrativo en la Globalización, en los espacios que hemos dejado vacíos y en estas cuatro recomendaciones.

Con la responsabilidad del Estado frente a los particulares, a pesar de la Ley de Responsabilidad Patrimonial, tenemos a lo largo de los años, desde 1983 hasta 2005, el establecimiento de responsabilidades administrativas. Pero no lo hemos hecho en forma coherente, continúa, lógica, de tal forma que aunque existe la responsabilidad patrimonial del Estado –como un medio para que el particular pueda exigir el resarcimiento de un daño ante una acción

administrativa irregular– no tenemos el conjunto de normas que permitan que esto sea realmente una acción efectiva.

Hasta ahora no conozco una acción de responsabilidad patrimonial exitosa, porque en buena medida al determinar la acción administrativa irregular, es algo que al particular le va a resultar particularmente difícil. Hay ahí una ausencia de Derecho Administrativo.

Tenemos, de manera creciente, a partir de 1983, tal como lo señalaba ayer el doctor Ruperto Patiño, un alejamiento o una ausencia del gobierno y del Estado en tareas económicas y, consecuentemente, la responsabilidad del particular de asumir esas tareas. Pero no tenemos la regulación suficiente para garantizarnos a los particulares, en este caso como usuarios, que otros particulares nos van a dar un servicio público atendiendo al interés público, antes que a su interés privado.

Requerimos, por lo tanto, regular la participación de los particulares en tareas de interés público. Se está discutiendo en el Congreso, hasta donde entiendo, una Ley de las Asociaciones Público Privadas. Creo que ahí, por ejemplo, se están tomando muy cuenta experiencias de otros países. En este caso, en particular, deberíamos considerar nuestra propia experiencia del régimen de concesiones, que a partir del artículo 27 constitucional se ha establecido, para no incurrir en una globalización acrítica que, como hemos visto, como nos lo explicaron Ruperto Patiño y José Castelazo, puede producir efectos negativos.

Pero sí tenemos una ausencia del Derecho Administrativo para regular los impactos de la globalización, o sea, deberíamos de buscar en la elaboración de normas de Derecho Administrativo, cómo puede este Derecho hacer de la globalización un fenómeno positivo, por tanto, cómo puede el Derecho Administrativo impactar a la globalización.

Insisto, una mejor regulación de los particulares con la Administración Pública desde el punto de vista del ciudadano, para efectos de vida democrática, para que me hagan caso los servidores públicos y me respondan a tiempo, para que atiendan mis trámites.

Una mejor regulación de la actividad de los particulares como prestadores de servicios públicos que el Estado ha dejado de atender. Por supuesto, y esto es muy importante, creo que se va a ver aquí en una mesa, que hay nuevas tecnologías, nuevas maneras de relacionarse y de hacer trámites. Lo vamos a ver con los juicios en línea que ojalá tuvieran un gran éxito, porque en caso de que los juicios en línea ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y



Administrativa se desarrollen de manera rápida y segura, no habrá argumento alguno para que no sean así todos los trámites administrativos.

O sea, si un procedimiento contencioso se puede resolver en línea, porqué un trámite no, tendría que aplicarse casi enseguida. Pero hay otros avances tecnológicos que quizá por la velocidad con que ocurren no permiten regularlos a tiempo, pero tenemos que regularlos, es parte de la globalización, están llegando, ocurren. El Derecho Administrativo tiene que tener la previsión de incorporar estos avances tanto a la práctica administrativa, como en general a las relaciones entre las personas, las empresas, etcétera.

Este seminario tiene como propósito que nos escuchen representantes de los diputados, porque al final lo que queremos es que -de esta discusión, de este debate, de esta aportación de ideas- se conviertan en leyes, finalmente, en una regulación más moderna de nuestro Derecho Administrativo.

Insisto, pienso que es más importante que meditemos, -nuestro Instituto es un sitio para ello, la Cámara de Diputados y, por supuesto, la Facultad de Derecho- en aquellos aspectos de la globalización que no hemos regulado y en los cuales el Derecho Administrativo tiene un gran campo de acción, de modernización, de actualización y que resultarán en beneficio o aprovechamiento de este fenómeno.

De no hacerse, ya nos lo han dejado claro Patiño y Castelazo, puede producir efectos negativos; pero de hacerse, desregularse los efectos de la globalización y aprovecharlos.

No vamos a poder evitar la globalización como no se puede evitar la migración, como no se pueden evitar tantos fenómenos sociales que ocurren, van a seguir ocurriendo, podemos encauzarlos, y pienso que esa es una responsabilidad fundamental del Derecho Administrativo.

Muchas gracias

**MODERADORA: HILDA ABURTO MUÑOZ**

Muchas gracias licenciado Reyes Retana. Tiene la palabra el doctor Quintana, por favor.



**CARLOS QUINTANA ROLDÁN**  
VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA PONENCIA



# CARLOS QUINTANA ROLDÁN

## SEMBLANZA CURRICULAR

El Doctor Carlos Quintana Roldán, quien es egresado de la Facultad de Derecho de la UNAM, tiene la licenciatura, la maestría y doctorado en Derecho Constitucional y Administrativo por la Facultad de Derecho de la UNAM. Es profesor de carrera en esa Facultad, con 38 años de servicios en ella. El maestro Quintana Roldán ha impartido las cátedras de Sociología General y Jurídica, Derecho Municipal, Derechos Humanos, Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, tanto en nivel licenciatura como en postgrado.

Es también miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Cuenta con diversas publicaciones como son *Derecho Municipal*; que lleva ya nueve ediciones, *Derechos Humanos*, con cinco ediciones y artículos en revistas nacionales y extranjeras.

En el sector público el maestro Quintana ha ocupado diversos cargos, fue el primer Director General de Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación y Presidente del Colegio Mexiquense. Ha sido también Magistrado del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, entre otras actividades. Forma parte de diversas asociaciones profesionales como la Asociación Nacional de Doctores en Derecho y el Instituto Nacional de Administración Pública.

## PONENCIA

Desde luego agradezco a los organizadores de este interesante seminario su gentil invitación para participar como expositor en esta mesa. Saludo la iniciativa del Instituto Nacional de Administración Pública, de la Facultad de Derecho y del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias por realizar este importante seminario.

A sus titulares, estimados amigos todos, doctor Ruperto Patiño, maestro José Castelazo, maestro César Becker Cuéllar, qué bueno que hicieron este seminario que me parece del más alto interés. Desde luego también agradezco las atenciones que han tenido los coordinadores Oscar Reyes Retana, que ahora comparto mesa con él, Guillermo Teutli, muchas gracias Guillermo por todas las atenciones para participar en este seminario.

A los maestros de la Facultad y de otras instituciones que nos acompañan, al público por su paciencia de estar en estos trabajos.

Sin duda llevar a cabo un análisis sobre el tema que se plantea, relativo al impacto de la Globalización en el Derecho Administrativo, implica un reto singular, pues si bien se involucran dos fenómenos distintos estos confluyen claramente en la vida moderna de nuestro país y es evidente que la están impactando de forma definitiva.

Ciertamente el fenómeno de la globalización ha permeado en múltiples aspectos de la vida de los países, no solamente en los procesos de apertura económica, sino en toda una serie de ajustes internos que las naciones están llevando a cabo para adaptar sus instituciones a los nuevos tiempos que vive el mundo.

Se afirma por los estudiosos del fenómeno globalizador que una característica del mundo actual, es que día a día más naciones están dependiendo de condiciones integradas de comunicación, sistemas financieros internacionales y prácticas comerciales conjuntas.

Tal situación implica que cada vez existe un mayor grado de interdependencia entre las diferentes regiones y los distintos países del orbe, que se resume en el difundido concepto de ver ahora al mundo como la aldea global, en la que todos habitamos.

Aunado a lo anterior, debo decir que también se han planteado diversas teorías que ven al fenómeno de la globalización como un proceso de desarrollo de alcance universal, al entender que los mayores grados de integración regional están afectando, sustancialmente, las condiciones sociales y económicas de la vida de enormes contingentes de pobladores.

Esta postura la podemos percibir en importantes teóricos, otros, el ex presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso, quien plantea la idea de un neoestructuralismo cultural del desarrollo, con influencias endógenas y exógenas, propuestas que van de la mano con muchas de las teorías sociológicas contemporáneas en torno a los llamados sistemas mundiales, que hacen hincapié en los profundos cambios que vive la civilización universal, que nos están llevando a la configuración de resultados unitarios en las formas básicas del desarrollo humano.

Se tiende a uniformar así a países, a regiones y a continentes en sus maneras de vivir y de actuar socialmente. Afirma además Cardoso que la globalización es una nueva forma de colonialismo; sin embargo, de las primeras obras de Cardoso sobre dependencia y colonización, digamos de los años 60, se percibe un cambio muy notable de su visión del fenómeno globalizador en sus obras de los años 2000.

Bajo estas ideas es de entenderse que la globalización, ya como nuevo orden de los asuntos económicos, o ya como proceso que también deriva en formas y tipos de desarrollo social, ha influido en las maneras de organizar los asuntos públicos de los distintos países.

Esta influencia penetra, sin duda, en los temas políticos, pero también en las cuestiones administrativas que los Estados deben adoptar para estar en posibilidad de cumplir los nuevos roles que les exige la modernidad.

Planteadas así las anteriores premisas, cabe preguntarnos sobre cómo y en qué sentido se está dando esta influencia de la globalización en la administración de los asuntos públicos y, desde luego, en la necesidad de hacer ajustes legales, que las nuevas instituciones y las renovadas estructuras de gobierno nos están exigiendo.

Estimo que son varias las áreas de análisis en las que podemos hacer un ejercicio de interpretación sobre estos cuestionamientos. En primer lugar, debo abordar lo relativo al punto de partida de estas nuevas tendencias en lo político y en lo administrativo. De igual manera, paso a reflexionar muy brevemente sobre algunas de las teorías y de las prácticas académicas que han sido el sustento de estas novedosas formas de ver ahora a la Administración Pública y al Derecho Administrativo, como son las ideas sobre la Nueva Gestión Pública (New Public Management), la reinención del gobierno, las políticas públicas, la desregulación, la gobernanza y el buen gobierno.

Siguiendo las ideas de diversos autores, entiendo que el punto de partida de lo global hacia las administraciones públicas lo representa el llamado Consenso de Washington, nombre utilizado por el economista inglés John Williamson al inicio de la década de los 80 del siglo pasado, que se refiere a los temas de ajustes estructurales que formaron parte de los programas del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, del Comité de la Reserva Federal de los Estados Unidos, del Fondo Monetario Internacional, entre otras instituciones, para enfrentar la crisis mundial de deudas públicas que se desencadenó en agosto de 1982.

De esta manera, se puede hablar de una serie de medidas que se concordaron por aquellas instituciones financieras para que fueran seguidas por los países deudores, a fin de que se recibieran los apoyos necesarios para enfrentar sus respectivas crisis internas por la deuda.

Tales medidas fueron principalmente las siguientes:

1. Disciplina fiscal para evitar los crecientes déficits de finanzas nacionales;

2. Control de la inflación para sanear las finanzas internas;
3. Reducción del gasto público y reducción de los subsidios a los servicios públicos;
4. Reforma tributaria para ampliar las bases tributarias hacia todos los sectores sociales;
5. Libre mercado de las tasas de interés;
6. Tipo de cambio de la moneda con el fin de dejar sus ajustes a las fuerzas del mercado, bajo una sana vigilancia del gobierno;
7. Políticas de liberalización comercial evitando los mercados cerrados y protegidos;
8. Facilidades a la inversión extranjera directa;
9. Programas de privatización de empresas del Estado, y
10. Programas de desregulación para dar mayor agilidad a los procesos económicos de creación de nuevas empresas.

El impacto de medidas tan drásticas que se imponían a los países deudores fue sumamente complejo, obligó a los gobiernos a imponer cambios legales y estructurales acordes a esos mandatos.

Por ello, a partir del consenso de Washington se generaron también nuevos enfoques para el Derecho Administrativo, que repercutieron en formas a veces positivas, pero también, en no pocas ocasiones, negativas en la organización misma de la Administración Pública.

Con base en las anteriores premisas aparecieron pronto una serie de teorías en torno a lo que se llamó la Nueva Gestión Pública, mismas que se han difundido a nivel mundial, como el eje fundamental para lograr el cambio y la modernización de las administraciones públicas. Estas teorías establecen parámetros muy cercanos a los que siguen las organizaciones empresariales privadas, asumiendo casi dogmáticamente la idea de que han sido más exitosas en el desarrollo aquéllas frente a las deficiencias administrativas, también se dice casi dogmáticamente, que han operado los sectores del gobierno.

Por eso afirman:

*“El gobierno debe organizarse a base de unidades integradas que den respuestas rápidas y eficaces a las demandas ciudadanas. Entienden al ciudadano como el sujeto central de la acción pública. La Administración debe ser responsable, receptiva, transparente y honesta”.*

Al respecto, expone Sergio Valls y Carlos Matute que la Nueva Gestión Pública se basa en los principios de economía, de eficacia y de eficiencia. Señalan los autores citados que para aprovechar estas novedosas prácticas se requiere tanto de una gestión financiera impecable, como de la mejora en la calidad de



los bienes y servicios públicos. Igualmente, dicen: “Hacen falta cambios normativos para que se revise a fondo un replanteamiento que armonice las nuevas realidades con las maneras de actuar de la Administración”. Por ello, señalan, hace falte un Nuevo Derecho Administrativo, que es precisamente el título de la obra de su autoría.

Por cuestiones de tiempo solamente esbozo estos breves comentarios a los principios planteados por la nueva gestión pública, pues sería difícil profundizar de manera más amplia en esta materia. A su vez, otra interesante teoría que nos auxilia para observar la influencia de la globalización en la Administración Pública, es la que alude a una Reinención del Gobierno, misma que está vinculada estrechamente a las ideas de la nueva gestión.

Estos planteamientos encuentran sus precedentes en las gestiones de Margaret Thatcher en Inglaterra y de Ronald Reagan en los Estados Unidos, cuando propiciaron severos ajustes a sus economías y a sus aparatos gubernamentales en los años 80 del Siglo XX.

Pero fue en el periodo presidencial del Presidente Clinton en la Unión Americana, cuando se llevó a cabo un amplio estudio del sector público, que se encomendó al Vicepresidente Al Gore y que daría origen al difundido nombre de Reinención del Gobierno.

Muchos de los principales centros académicos de aquel país pronto tomaron el debate en torno a la Administración Pública y su reinención, analizando sus alcances y potencialidades. Al respecto cito la obra clásica sobre este tema, como lo es la publicación de Osborne y Gaebler denominada “Reinventando al Gobierno”, en la que disertan los autores sobre las denominadas cinco erres como principios que deben guiar la modernización de la Administración que son: reestructuración, reingeniería, reinención, realineación y reconceptualización.

Los planteamientos de la reinención del gobierno han impactado sobre todo en las prácticas que, en países como el nuestro, se han denominado Reforma del Estado, mismas que reiteradamente se vienen proponiendo para lograr los cambios estructurales que hacen falta al sistema político y a la administración nacional.

Otro de los enclaves actuales que está sirviendo de base a las transformaciones de la Administración Pública a nivel universal, son las teorías y las técnicas relativas a las políticas públicas, que nos llevan a establecer que las acciones del gobierno deben de estar debidamente definidas y adecuadamente configuradas, deben contar con amplios consensos frente a los destinatarios de

las mismas, deben ser claras, de plazos bien diseñados y de evaluación precisa en sus resultados.

Hoy en día es común hablar de políticas públicas en el lenguaje cotidiano de las tareas del gobierno, como soporte de su legitimidad y pertinencia. Si bien me parece que se ha abusado de su manejo por la manera poco técnica y, en ocasiones, muy superficial con que se suele utilizar el término.

Otra de las prácticas administrativas que se ha derivado muy directamente de la globalización, es la que corresponde a la vigencia de programas de desregulación. En efecto, desde los tiempos del consenso de Washington hasta nuestros días, los países tratan de hacer menos pesados sus cuerpos normativos, constituidos por una multiplicidad de leyes, reglamentos, decretos, dictámenes, acuerdos, reglas operativas, manuales de seguimiento, etcétera, que con frecuencia resultan difíciles de cumplir a cabalidad y dan origen a prácticas de corrupción o de desvío de la intención normativa.

Ese cúmulo de normas resulta con frecuencia un verdadero obstáculo para el desarrollo económico y social de los países, por lo que su flexibilización y reducción es una medida necesaria para dar mayor eficacia al gobierno y a la Administración de los asuntos públicos.

Finalmente, en esta breve descripción de las ideas, de los parámetros teóricos y de las prácticas políticas que se han derivado del fenómeno de la globalización de las instituciones administrativas, hago alusión a los conceptos de gobernanza y de buen gobierno que se han venido introduciendo consistentemente en las ideas políticas y administrativas que orientan los cambios y transformaciones actuales de muchos países.

Se ha entendido de siempre que el atributo fundamental del gobierno es precisamente gobernar, esto es, ejercer plenamente el poder en una sociedad en aras de lograr una serie de fines que hagan posible la justicia, el orden, la seguridad y el desarrollo de la comunidad. De ello se derivó el concepto de *gobernabilidad*, entendido como la vigencia de las acciones políticas necesarias para armonizar los intereses de los actores de la vida pública, a fin de evitar confrontaciones y enfrentamientos entre ellos para lograr el cumplimiento de los fines superiores del Estado.

Correspondía así al gobierno diseñar los canales para buscar esos consensos, operarlos y evaluar sus resultados. Se originaban así decisiones verticales, frecuentemente autoritarias y poco compartidas por los sectores sociales involucrados. Por ello, muchas veces esas acciones fueron verdaderamente ineficaces y terminaban en claros fracasos.

La nueva idea de gobernanza ha venido a tratar de superar la problemática planteada. Al gobierno, desde luego, le sigue correspondiendo el ejercicio pleno del poder. A él le corresponde, por ende, llevar a cabo las tareas de lograr la armonía de los grupos y sectores, pero ya no de manera vertical y autoritaria, sino con una sana práctica de participación social. Se entiende ahora que el gobierno debe escuchar a los ciudadanos y a sus organizaciones, debe entender sus problemas y debe valorar las expectativas que la población tiene para que se le atienda en sus necesidades.

Esa transformación en las maneras de actuar del gobierno, y por lo mismo de la Administración Pública, es precisamente lo que se ha catalogado ahora como tareas de gobernanza.

Finalmente, la idea de buen gobierno viene a ser un concepto, podríamos decir integrador de los asuntos y de los procesos anteriores tanto políticos como administrativos, como lo indica Pichardo Pagaza: “Los antecedentes de la idea de un buen gobierno deben buscarse en el desarrollo de los llamados paradigmas posburocráticos”.

Señala también Pichardo que “En la práctica cotidiana de la Administración Pública en casi todas las regiones del mundo el concepto del buen gobierno ha sustituido al uso del paradigma posburocrático, sobre todo – concluye Pichardo– en cuanto que la modernización de la Administración del Estado implica precisamente la ruptura del viejo modelo de la burocracia cerrada y ajena al sentir de los ciudadanos.” El buen gobierno será así, aquel que sea sensible, eficiente, honesto y que en realidad resuelva los problemas de la sociedad.

Apreciación final. Sin duda existen otras prácticas políticas y administrativas que están enlazadas con la globalización como son los planteamientos para un gobierno electrónico, la teoría del ciudadano como agente principal u otras más, orientadas a los temas de participación ciudadana. Sin embargo, los aspectos y teorías que hemos comentado cubren las líneas esenciales y las propuestas teóricas más conocidas sobre las prácticas administrativas que se han derivado de una concepción globalizada del devenir de los acontecimientos del mundo.

Esas teorías han ayudado en buena medida a configurar muchos de los cambios que se están dando en las estructuras administrativas de los países modernos.

Concluyo también con la reflexión de que para dar cabida y fundamento adecuado a estas prácticas de renovación de las estructuras administrativas, resulta necesario modificar y actualizar una buena cantidad de nuestros

ordenamientos legales, con el fin de que estos también se modernicen en sus aspectos técnicos y en sus contenidos de fondo, para que de esa manera brinden el firme soporte de las transformaciones que la modernidad nos está imponiendo.

Reitero mi agradecimiento a los organizadores de este seminario, con la confianza de que las ideas y las discusiones que se han aportado en las mesas de trabajo resulten útiles para que las tareas de los poderes públicos se actualicen, con eficiencia y con la eficacia que hoy en día nos está exigiendo la ciudadanía del país. Muchas gracias.

## SESIÓN DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS

**HILDA ABURTO MUÑOZ**, muchas gracias doctor Quintana. Vamos a pasar a la parte de preguntas y respuestas. Hemos recibido ya un buen número de preguntas, dado que tenemos limitaciones de tiempo yo les propongo que dediquemos 15 minutos a las preguntas y respuestas y que empecemos con las preguntas a los dos primeros ponentes, al maestro Pablo Enrique Reyes y al licenciado Reyes Retana mientras se genera en el auditorio alguna otra pregunta a la presentación del doctor Carlos Quintana. Podemos ir avanzando sobre esto.

Voy a permitirme leer tres preguntas para cada uno de ellos, que de alguna manera están sintetizando lo que plantean también otras preguntas, de todas formas les comento que les vamos a dar los ponentes sus preguntas, porque la mayor parte de ustedes pusieron teléfono o correo electrónico y ellos se las pueden llevar para responderlas.

Voy a leer las tres preguntas de cada uno de ustedes y les pido que tengan una intervención tratando de responder a las tres preguntas.

Para el maestro Pablo Enrique Reyes. Pregunta de **Alberto Corral**, de la Universidad Autónoma del Estado de México: “¿Cómo regular las llamadas fallas del mercado cuando este mismo ha originado la reducción del brazo ejecutor del Estado, además de las inherentes contradicciones que le son propias al sistema capitalista?”.

La segunda pregunta de **Gerardo García Oropeza**, dice: “¿Qué beneficio ha dado la globalización a los derechos humanos?”.

Y la tercera es de Juan José Mena Carrizales, de la Facultad de Derecho de la UNAM y dice: “En el caso de los oligopolios a los que estamos sometidos los mexicanos en telefonía, televisoras, refrescos, panes, etcétera, no existe una falla en el mercado regulatorio del artículo 28, ya que los ciudadanos estamos indefensos”.

**PABLO ENRIQUE REYES REYES**. Muy interesantes las tres preguntas, trataré de ser directo. La primera de Alberto Corral que pregunta que cómo corregir las fallas del mercado. Ese es el planteamiento del tema de regulación económica en general y no hay una respuesta absoluta, si la hubiera los demás sistemas jurídicos ya la habrían implementado y México estaría en vías de implementarla.

Sin embargo, sí hay técnicas que ofrece el Derecho Comparado para poder atender a estas fallas del mercado y poder corregir, en su caso, generando una mejor competencia económica.

Lo que han dicho los doctrinarios a nivel internacional es, por ejemplo, que los entes reguladores deben tener ciertas características, tales como una competencia claramente definida para que no haya traslapes entre los distintos órganos competentes.

Esto sucede, particularmente, en el tema del mercado de telecomunicaciones, donde las funciones de la Cofetel no están del todo ajenas a la competencia de la dependencia a la cual está adscrita, que es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y la Secretaría de Hacienda un órgano eminentemente político-técnico, pero político, y siendo superior jerárquico, como se ha concebido en la práctica del titular de la Cofetel, no hay una delimitación clara de esas competencias. La competencia de uno y otro está traslapada, imperando el criterio político sobre el criterio técnico.

Por otro lado la autonomía presupuestal e institucional si los órganos desconcentrados, que sabemos que en la Teoría del Derecho Administrativo tienen capacidad propia de gestión, no tienen personalidad jurídica propia y la autonomía presupuestaria en algunos es un poquito más amplia que en otros, pero a final de cuentas están acotados por el sector al que pertenecen, particularmente la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el caso de la Cofetel, y la Secretaría de Salud en el caso de la Cofepris, etcétera. Si no se aseguran recursos para garantizar el funcionamiento correcto con programas de trabajo muy claramente especificados de los órganos reguladores, estarán siendo más bien reaccionarios y no propositivos en cuanto a la regulación de los agentes del mercado.

Por último, el tema de rendición de cuentas. Los órganos reguladores deben tener un mecanismo de rendición de cuentas que hoy en día en México está también muy acotado, porque las Cámaras del Congreso de la Unión los llaman a alguna comparecencia, pero no tienen propiamente una incidencia para sancionar las desviaciones que tengan los órganos reguladores o para corregir las deficiencias en que incurran.

Esos tres componentes de su competencia claramente delimitada – autonomía presupuestal e institucional y un esquema de rendición de cuentas– son factores que permitirían contar con mejores entes reguladores. Insisto, sin que haya una solución absoluta a las fallas del mercado.

El segundo tema es el de Gerardo Oropeza, relativo a qué efectos tendría la globalización en el tema de derechos humanos. Me parece que en

México estamos precisamente atendiendo a un gran debate que, en agosto y septiembre, tuvo una gran discusión en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es la vinculatoriedad que tendrían las sentencias que dicta la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de casos en los que el Estado Mexicano es responsable.

Aquí está el tema del control de convencionalidad de derechos humanos, que es un tema que ya está muy arraigado, particularmente en la doctrina latinoamericana y sudamericana, en México ya hay varios libros y artículos precisamente de autores de esta Casa de Estudios, de la UNAM, de Derecho, que abonan sobre los efectos que deberían tener.

Ver a ministros de la Corte discutir que no pueden ni siquiera discutir una sentencia de la Corte Interamericana, porque no fueron notificados de la sentencia por la Corte Interamericana, me parece que es un tema que sí crispa y que no deja muy bien parada a la Corte. Con todo respeto para los señores ministros, porque el responsable es el Estado Mexicano, como agente de la comunidad internacional, no sus poderes.

Evidentemente, con este sistema de control del convencionalidad, donde la Corte Interamericana ha establecido que el Pacto de San José es directamente aplicable a todos los actos de autoridad, no sólo judiciales, sino a todos los actos de autoridad de los Estados-parte, en este caso México, me parece que va aportar mucho, sobre todo aportar a una nueva visión del respeto y promoción y defensa de los derechos humanos.

Finalmente, el tema de Juan José Mina, sobre el esquema que tienen los oligopolios y que los ciudadanos estamos en un estado de indefensión. Sí, efectivamente, hay una indefensión generalizada, particularmente porque, con todo respeto, también para la institución de amparo y de los jueces de distrito, se ha utilizado en exceso el juicio de amparo como mecanismo para detener los procesos de sanción de los órganos reguladores.

Simplemente en el caso de la Cofetel en la llamada, muy famosa mediáticamente, *concesión o asignación* que se hizo a Nextel en sociedad con Televisa, al día de hoy, tengo conocimiento, hay 80 juicios de amparo de esa concesión en toda la República. Es de ahí la conveniencia de establecer una jurisdicción especializada en materia económica, o de temas económicos, como pudiera ser de regulación económica y de telecomunicaciones con dos, tres, cinco juzgados especializados y evitar esta proliferación excesiva del juicio de amparo.

Me parece que a la par de eso, y que ya lo enunciaban en la mesa, el tema de las acciones colectivas que al día de hoy está siendo ya debatida en la

Cámara de Diputados y en el Senado, permitirá precisamente a los ciudadanos defenderse en tú a tú ante los oligopolios, sin necesidad de que los entes reguladores intervengan con procedimientos sancionatorios, sino que de forma organizada, puedan defenderse a través de estas acciones colectivas.

**HILDA ABURTO MUÑOZ**, muchas gracias maestro. Voy a leer ahora las preguntas para el licenciado Reyes Retana. Pregunta Jorge Cruz Gómez: “Lo felicito por su ponencia y le pregunto: ¿Qué debemos hacer en México para ponernos al frente de la globalización y no quedarnos atrás de ella o sólo seguirla?”.

Pregunta de Dionisio González Mojarro, de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM: “¿Quiénes regulan la globalización frente al interés público del Estado Mexicano?”.

Y, última pregunta de Monserrat Alfaro, de la Facultad de Derecho, UNAM “¿Existe un límite para el pago de indemnización por responsabilidad patrimonial, cuál es la forma de cuantificarla?”.

**OSCAR REYES RETANA**, se interesaron en la ponencia y consecuentemente hicieron preguntas. Al frente de la globalización qué puede estar, en mi opinión la forma en que podemos hacer útil la globalización es normarla, crear las leyes o las instituciones que pueden incorporar ideas, procedimientos, normas jurídicas que son producto de la globalización y que claramente en la pregunta anterior que contestó el maestro Reyes, por ejemplo, derechos humanos; cada vez más los organismos internacionales presionan a México en materia de derechos humanos.

Tenemos, entonces, que incorporar esta idea de los derechos humanos en su aspecto global, como es entendida en todo el mundo y crear la institución o las leyes que hagan realidad esto. La forma de ponernos al frente de la globalización, y no detrás, es crear las normas del Derecho Administrativo, en su caso, que limiten los efectos negativos y aprovechen los que en muchos casos son efectos positivos, porque indudablemente, por ejemplo, el respeto de los derechos humanos siempre será positivo.

Globalización e interés público. Partimos de la base de que toda prerrogativa de autoridad tiene como fundamento el interés público. Las normas y las decisiones que las autoridades toman, siguiendo ideas que la globalización ha difundido y de alguna forma hemos asumido, deberán siempre también expresarse en leyes. El interés público siempre está expresado en leyes, no puede estar en ocurrencias o en ideologías o en religiones; el interés público está en la ley, si no está en la ley no es interés público.



Por eso insisto, más que pensar nosotros en el impacto que la globalización tiene en el Derecho Administrativo pensemos en cómo puede el Derecho Administrativo impactar a la globalización para que los resultados sean positivos.

Por último, en cuanto a la responsabilidad patrimonial. Hasta donde yo sé y de acuerdo con la ley, por eso pienso que la ley no está muy bien, cada Secretaría de Estado debe reservar un porcentaje muy menor de su presupuesto para el pago de indemnizaciones en caso de que éstas se tuvieran que pagar. Cada semestre les pido a mis alumnos que hagan una investigación en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a ver si ya se resolvió un asunto de responsabilidad patrimonial, me dicen que aún no.

Yo espero que se resuelva y, sobre todo, que se emplee, que los ciudadanos utilicemos esta medida para hacer que las acciones administrativas irregulares del servidor público, no sólo lo lleven a tener una responsabilidad administrativa, que le cueste, con lo cual creo que se cometerían muchas menos. No sé hasta cuándo se den. Gracias.

**HILDA ABURTO MUÑOZ**, muchas gracias. Tenemos ahora dos preguntas para el doctor Carlos Quintana. Dice Dionisio González Mojarro, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM: “Frente a la globalización ¿qué tipo de Estado Mexicano se requiere para integrarse a este fenómeno?”.

El doctor Luis García Cárdenas, del INAP, nos dice: “Carlos, magnífica descripción de la evolución de la globalización en la Administración Pública y el Derecho Administrativo. Ahora bien ¿tú qué piensas en lo personal?”.

**CARLOS QUINTANA ROLDÁN**, trataré de contestar las dos preguntas de manera integral, desde luego saludo a nuestro amigo Luis García Cárdenas, expresidente del INAP, expresidente del IAPEM, muy distinguido paisano, y la pregunta del compañero de Ciencias Políticas.

Yo creo que la globalización en este sentido, a mí me pasa un poco lo que seguramente he leído de Cardoso, que empezó diciendo de manera bastante satánica en torno a la globalización que era la nueva manera de la colonización de los países poderosos, desarrollados, frente a los no desarrollados. Creo que es una visión de ver la globalización como a un monstruo que viene a comernos y que nos está comiendo, es una manera de verlo.

Pero me parece que el monstruo está ahí y va a estar por muy largo rato y hay que entender cómo podemos aprovechar la globalización. Decía yo de Cardoso, este magnífico sociólogo que es un intelectual de primer orden, el

expresidente Cardoso del Brasil, un gran sociólogo actual, cómo he visto su cambio hasta las publicaciones más recientes, en donde como que ya dice: hay que sacarle provecho a la globalización porque ahí está.

Yo asumiría una postura muy parecida, la globalización quizá ni es lo mejor ni lo peor de los fenómenos que han sucedido al mundo. En este momento es el fenómeno rector de las economías, es el fenómeno rector de muchas de las transformaciones sociales y culturales del mundo, y a mí me parece que tenemos que ir, claro, la ponencia era muy concreta, viendo por qué a la globalización hay que sacarle provecho.

Es la pérdida de la soberanía nacional, se dice, con la globalización se pierde la soberanía, afecta la cultura, se da una desviación a los procesos de civilización y, por lo tanto, vamos a tener un mundo raro, extraño hacia el futuro. A mí me parece que no es cierto, a mí me parece que en la medida en que los países, los valores nacionales se vuelvan, se viertan hacia lo local, ese es el remedio para entender el nuevo estado de cosas que va a ir.

A mí me parece que por los procesos que vivimos los países como México, de apenas 100 años de Revolución y 200 de Independencia, tuvimos que dar un excesivo valor a lo nacional, desconociendo lo local. A mí me parece que debemos revertir nuevamente lo nacional hacia lo local.

Siempre que entro a este tema en mis clases de sociología, digo que la globalización ni remotamente va a afectar la fiesta de mi pueblo, que es una gran fiesta el primero de enero, en Temascalcingo, yo soy del Estado de México y que es una sensacional fiesta, ni la va a afectar ni la afectará.

¿Por qué? porque los valores de lo local seguirán siendo los valores de la cultura nacional. Hay que entender así y a mí me parece que el Estado nuevo, el Estado de los países como el nuestro, para que pueda sostener su cultura, sus procesos de civilización y enfrentar la globalización, desde luego tenemos que enfrentarla, tenemos que reforzar las instituciones políticas, y administrativas locales, de manera muy insistente. Por ahí anda una buena manera de remediar este tipo de cosas.

Por la otra, en lo personal yo lo asumo, imparto la clase de Sociología hace 30 y tantos años, por eso me he metido mucho a este tema, desde la perspectiva sociológica. Empecé satanizando la globalización como casi todos los de mi generación ¿por qué? porque tendríamos que hacerlo, sino no éramos unos verdaderos mexicanos; después como que no la empecé a ver tan mal y ahora entiendo que hay que sacarle provecho. Yo creo que esa sería mi postura personal.

En cuanto a la organización del Estado, yo entiendo que debemos de reforzar una serie de valores que hemos descuidado notablemente, que son los valores locales.

Por otro lado me como me dedico al Derecho Municipal, entiendo que en la medida que tengamos municipios vigorosos, regiones y estados vigorosos, podremos aceptar todos los procesos de globalización que vengan, siendo mexicanos. Gracias.

**HILDA ABURTO MUÑOZ**, muchas gracias al doctor Quintana. Únicamente ya para concluir voy a permitirme entregar a cada uno de los ponentes una constancia por su participación y las preguntas que les enviaron y agradecerles a nombre de todos los organizadores sus participaciones.

Gracias



**SEMINARIO**  
**LEGISLACIÓN, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GLOBALIZACIÓN**  
10, 11 Y 12 NOVIEMBRE 2010

**SEDE: ANTIGUA ESCUELA NACIONAL DE JURISPRUDENCIA; UNAM**  
**JUEVES 11 DE NOVIEMBRE DE 2010**

**LÍNEA TEMÁTICA II**  
**NUEVAS TENDENCIAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN**  
**LA GLOBALIZACIÓN**

**MESA 5:**  
**GOBIERNO ELECTRÓNICO**

**PONENTES:**

JESÚS SUÁREZ ZENDEJAS  
NOÉ ADOLFO RIANDE JUÁREZ  
JULIO ALEJANDRO TÉLLEZ VALDÉS

**MODERADOR:**

IGNACIO OTERO



## **MESA 5:**

### **GOBIERNO ELECTRÓNICO**

#### **PONENTES:**

JESÚS SUÁREZ ZENDEJAS  
NOÉ ADOLFO RIANDE JUÁREZ  
JULIO ALEJANDRO TÉLLEZ VALDÉS

#### **MODERADOR:**

IGNACIO OTERO

#### **MODERADOR: IGNACIO OTERO**

Muy buenas tardes distinguido público, continuando con la agenda de este acto académico organizado por el INAP, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados y por la Facultad de Derecho de la UNAM, teniendo como sede este hermoso inmueble donde operó la Escuela Nacional de Jurisprudencia, en cuyas aulas se formaron los más prestigiados abogados del México moderno.

El antecedente de la globalización apareció en 1848 con la publicación del manifiesto del partido comunista, a través de la frase de Carlos Marx que estremeció a los burgueses de la época: “Proletarios de todo el mundo uníos”. Este principio fue retomado por las grandes potencias y le dieron la vuelta al mundo, con la sentencia: “Países de todo el mundo uníos a través del comercio y la legislación”.

Para analizar el tema actual del Gobierno Electrónico, nos acompañan dos importantes juristas egresados uno de la Facultad Lasallista y el otro un abogado formado en la Universidad Veracruzana.





# **JESÚS SUÁREZ ZENDEJAS**

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA PONENCIA



# JESÚS SUÁREZ ZENDEJAS

## SEMBLANZA CURRICULAR

El Licenciado Jesús Suárez Zendejas, es licenciado y maestro en Derecho por la Universidad La Salle y por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, respectivamente, candidato a doctor en Derecho por la Universidad del Valle de México y que cuenta con estudios de postgrado en las áreas de educación, administración y tecnologías de la información

## PONENCIA

Muchísimas gracias por la presentación, quiero agradecer a los organizadores de este importante seminario la invitación y manifestar que me siento muy honrado de compartir la mesa con el doctor Julio Téllez Valdés quien acaba de ser homenajeado en un evento en el estado de Nuevo León por sus primeros 30 años en la investigación del Derecho Informático. Muchas felicidades doctor.

Y me honro también de compartir la mesa con el maestro Riande Juárez, par de su servidor de la educación a distancia en el Tribunal Fiscal. Mucho les agradezco maestros que me hagan el honor de estar con ustedes.

Es indiscutible que el número y la cantidad de accesorios que se nos han dado en esta época hacen que tengamos una vida diferente, que nuestra forma de laborar, estudiar, y relacionarnos con las personas sea diferente. Ver nuestro *Twitter*, revisar nuestro correo, estar constantemente en el *Facebook* checando nuestra información en tiempo real no sé si cierta o no, pero en tiempo real, nos hacen parte de una era. Esta era del Siglo XXI, –finales del Siglo XX e inicio del Siglo XXI– llamada Sociedad del Conocimiento.

La Sociedad del Conocimiento tiene una particularidad como la imprenta de Gutenberg, las cosas nunca volverán a ser como fueron antes. Hay que recordar este principio porque a largo plazo tantas veces se van a presentar nuevas situaciones que no volveremos a tener situaciones como las anteriores; luego entonces empezaremos una nueva era.

Todos nosotros somos parte de la Sociedad del Conocimiento y algunos de ustedes dirá: si yo no apporto nada de conocimiento, el solo ser usuario de las ventajas tecnológicas y de la globalización nos hace ser parte de esta Sociedad del Conocimiento. Una parte de la Sociedad del Conocimiento precisamente es

el gobierno electrónico, un gobierno manual como hace 30 años, un gobierno mecanizado como hace 40 años no pudiese llevar a una sociedad a la Sociedad del Conocimiento.

¿Qué es el gobierno electrónico? La percepción que tienen las personas es: entré al portal de la [sep.gob.mx](http://sep.gob.mx), y revisé el estado de la prueba de ENLACE de mi hijo, vi el calendario escolar, lo imprimí y dice la señora: he hecho uso del gobierno electrónico. Esta es tan solo una parte del gobierno electrónico, el concepto global es mucho mayor.

El gobierno electrónico es la selección, la implantación y el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, llamadas TICs, las cuales tienen tres objetivos fundamentales:

El Primero de los Objetivos: Automatizar sus procesos de gobierno. El gobierno identificó una serie de procesos que se hacían de manera manual, muy continúa y cronológica; por lo que dijo la nómina en vez de hacerla en hojas de ocho columnas, vamos a ponerla en computadora, así vamos a sacar los resultados. Empezaron a volverse eficientes los procesos.

Al contribuyente le dijeron: ya no me llenes a mano el formato, te lo voy a mandar lleno porque ya hice el cálculo por ti de los correspondientes. Y esta automatización de sus procesos para hacer eficiente la Administración es el primer objetivo.

Tengo a corto plazo muchos problemas, hay que recordar que las Tecnologías de la Información y la Comunicación, (TICs) nos hacen exponenciar nuestras habilidades, ya que son un medio y una herramienta. Ustedes son buenos estudiantes y a través de las TICs pueden ser excelentes estudiantes, pero un mal estudiante a través de la TICs va a ser un pésimo estudiante, potencializan, pero de manera positiva y también de manera negativa; luego entonces una oficina de gobierno que se acaba su facturación, por llamarla de alguna forma de manera incorrecta, cuando usa los procesos de tecnología lo va a seguir sacando de manera incorrecta y lo va a ser más seguido y más rápido de manera incorrecta, es decir, potencializó a la baja sus procesos administrativos.

En este sentido cuando se hace esta potencialización debemos de pensar a corto plazo, qué debemos de hacer, hacer un diagnóstico administrativo de nuestros procesos manuales y mecanizados y, posteriormente, aplicarles herramientas administrativas como un rediseño, una reingeniería de procesos y, después aplicarles correctamente la automatización.

El gobierno electrónico es el uso de las TICs en el gobierno, con un objetivo, automatizar; un segundo objetivo, los servicios del gobierno, ahí si es

hermoso el panorama mexicano. En 2006 –no hay cifras ciertas más actualizadas– la Administración Pública Federal decía que hay mil 800 servicios de gobierno, qué bonito es llegar a la oficina de la Secretaría de Relaciones Exteriores en la Delegación Gustavo A. Madero con una cita previamente hecha, vía electrónica, con los datos capturados y con el pago electrónico a realizar un trámite que antes había que ir en la mañana y regresar por el pasaporte en la noche.

Ahora el pasaporte se lo entregan 25 minutos después de que uno llega. Recuerden el principio, las cosas nunca van a volver a ser como antes. Voy por el pasaporte, vengo en la tarde –no es cierto–, la Secretaría de Relaciones Exteriores no va a volver a dar pasaportes con esa forma de trámite.

A nivel estatal es hermoso el gobierno electrónico, hay que reconocer la vanguardia del estado de Colima; los quioscos, unos como cajeros automáticos de gobierno que tiene el estado de Zacatecas en la vía pública; la Angelópolis, un pedazo de Siglo XXI en Puebla, en el centro comercial la ventanilla única con un cajero automático de gobierno electrónico. Y entra y dice uno: este es el Siglo XXI.

Hay que reconocer el gran portal que tiene el gobierno del Estado de México; la línea de captura y el formato universal del gobierno del Distrito Federal.

A nivel municipal, les voy a comentar que hay municipios que tienen el mismo presupuesto que un país centroamericano para infraestructura tecnológica, es decir, Naucalpan y Tlalnepantla, gastan grandes inversiones en tecnologías de la información para dar servicios de gobierno. Segundo fin del gobierno electrónico, dar servicios.

El Tercer Fin: Es muy complicado, es difícil, hay que entenderlo muy bien: fomentar valores y estructuras democráticas y esto se hace a través del gobierno electrónico. Hace un momento escuchaba al maestro Castelazo y decía transparencia.

¿Cómo se logra y cómo se llega a la transparencia? A la transparencia se llega por medios electrónicos. Cuando un mayor número de ciudadanos tiene acceso a las nuevas tecnologías y el gobierno tiene más tecnologías para publicar su información, esto da como consecuencia mayor transparencia, mayor rendición de cuentas y mayor participación ciudadana.

Nos visitó en el Instituto Nacional de Administración Pública el Ing. Javier Pérez Mazatán, él fue el Director del Sistema e-México y actualmente está en la oficina de gobierno electrónico en la Secretaría de la Función Pública.

Durante su visita nos comentó: las redes sociales, el *Twitter* y el *Facebook*, pueden servir para que el gobierno esté atento y esté recibiendo la información del ciudadano de qué es lo que necesita (participación ciudadana).

Un objetivo del gobierno electrónico es fomentar valores y estructuras democráticas, la transparencia y la rendición de cuentas.

Marco Paz Pellat, fue el Director Ejecutivo de INFOTEC, ahora se encuentra dirigiendo las tecnologías de la información en un estado del norte del país y nos llevó al INAP un término: Política 2.0.

Debemos estar atentos cuando se sacan las nuevas versiones, cuando evoluciona un término y lo vamos a ir enumerando, la Web 2.0, Internet 2.0, hay que ver.

Les voy a mandar a quien me lo solicite los apuntes de Derecho 2.0, la nueva forma de este conjunto de normas jurídicas.

Como el Presidente Obama, el Presidente Rodríguez Zapatero, el Presidente Sarkozy, nuestros gobernadores en estas elecciones de 2010 tomaron las tecnologías de la información y empezaron a utilizarlas a través de redes sociales para la inculcación del fomento de valores y estructuras democráticas, Política 2.0.

Estos son los tres objetivos de gobierno. Las cosas nunca volvieron a ser como antes, estos servicios electrónicos son de primera, y fomentar valores y estructuras democráticas, la transparencia y la rendición de cuentas.

La máquina expendedora de actas de nacimiento de la ciudad de San Luis Potosí, en Plaza Sendero, donde todos podemos ir por nuestras actas de nacimiento.

Imagínense esta escena:

- “Señorita vengo por mi acta de nacimiento”.
- Requiero el libro, volumen, año de registro y otros datos.
- “No los traigo”.
- Con una copia fotostática de su acta nacimiento.
- “No la traigo”.

\_ Fórmese en esta fila, solicite una búsqueda de datos y en 4 días hábiles le vamos a dar los datos y se vuelve a formar en mi fila y en de 2 días hábiles ya con los datos le voy a entregar su acta de nacimiento; en total 6 días hábiles para este trámite.

En la máquina expendedora del gobierno de San Luis Potosí se pone: nombre, fecha de nacimiento, se verifica que los datos de los padres sean los correctos, se pone el número de copias que se requieren, deposita el dinero, le da su cambio y le entrega sus actas. Nunca volverán a ser las cosas como antes.

Perder todo el día en ir por unas actas de nacimiento, no va a volver a pasar, hay que reconocer que el Registro Civil del Distrito Federal está haciendo un esfuerzo para lograr a corto plazo la captura de los datos de todos los ciudadanos registrados.

Suena bien el gobierno electrónico. Hace un momento, el maestro Castelazo nos mostraba cifras de algunos indicadores de la situación de transparencia a nivel mundial.

¿El gobierno electrónico cómo está? México en este 2010 está en el lugar 55, de 190 países que midió la ONU, en el 2000 ocupó el 30 y en 2006 el 35, esto no es que estén bajando nuestros servicios de gobierno electrónico, ni que se estén cayendo las estructuras tecnológicas de gobierno, sino que en Colombia – el doctor Téllez me comentaba–, y en Chile las estructuras de gobierno electrónico se están haciendo de manera diferente por lo que nos están rebasando y haciendo caer en los correspondientes.

Hace años éramos la punta de lanza en Latinoamérica, hoy estamos en los cinco primeros lugares, vamos hacia abajo. El gobierno electrónico es el uso de las TICs, en el gobierno para la automatización de procesos, para recibir servicios y para el fomento de los valores y estructuras democráticas. El gobierno electrónico necesita marcos normativos y reglamentarios actualizados.

Les comento que en un municipio muy cercano a la ciudad de México la reglamentación dice que para recibir una Licencia de Uso de Suelo se da un término de 5 días hábiles. Si ustedes llegan con la solicitud en su momento la persona de la ventanilla puede expedir la constancia, pero no puede entregárselas porque la normatividad dice: 5 días hábiles.

Hay que recordar alguien que perdió su empleo o que fue momentáneamente separado de su cargo porque en su instituto se hizo un ejercicio con un kárdex electrónico que la normatividad lo prohibía. Fue un avance sustancial tecnológicamente de servicio hacia el derechohabiente, pero estaba prohibido por la normatividad reglamentaria, luego entonces era algo incorrecto.

Estos marcos normativos y reglamentarios necesitan hacerlos licenciados en Derecho Especializados en el área Informática. Las estructuras van a cambiar, las mentalidades también. Hay que pensar cuál fue el esfuerzo que hizo el

gobierno en el momento que la atribución, la declaración, la compra pública o la licitación pública se hicieron por medios electrónicos.

Estas llamadas que ahora oímos en la noche en los noticieros son complejas porque los procesos de compra pública están blindados por nuestro programa que se llama Compra Net –que por cierto fue extremadamente premiado en el mundo–. El proceso está blindado, habría que ver cuál sería y cómo está; dice un principio de Derecho, quien hace el Derecho hace la trampa.

Finalmente quiero comentarles que el gobierno electrónico es quien empuja a la Sociedad del Conocimiento a la sociedad, por supuesto que existe una brecha, el INEGI nos va a entregar dentro de unos meses los resultados de este censo que acaba de pasar.

¿Cuál es la intención a corto plazo? La intención es que cada vez más personas tengan acceso a mayor número de tecnologías de la información.

La Sociedad del Conocimiento necesitamos integrarnos nosotros a esta sociedad, necesitamos integrar a las personas. Les voy a dar un dato curioso que acabo de obtener de la Sociedad Mexicana de Educación en Línea. La edad promedio de la gente que toma educación en línea no es de 20 años, ni de 25, ni 30, son gente cercana a los 40 años. La brecha generacional no está en la educación a distancia, los jóvenes no están tomando clases a distancia, son personas mayores quienes lo están haciendo.

Necesitamos integrarnos a esta Sociedad del Conocimiento. ¿Cómo? a través del gobierno.



## CONCLUSIONES

Llego a mis tres conclusiones. Mi Primera Conclusión dice así: Es un camino largo y arduo el del gobierno electrónico, pero nos va a dar una serie de ventanas de oportunidad para ofrecerle mejores servicios a la ciudadanía y ahí dice: Administración Pública.

Y esa intención de la Administración Pública es la que debe, a corto plazo, de ofrecernos mejores servicios a través de los medios electrónicos.

¿Por qué estamos acostumbrados a que la empresa privada nos dé servicios de gran calidad y de excelencia y nuestro gobierno no lo haga?

Segunda Conclusión: Es momento que los cuadros de la gente, de los licenciados en Derecho Especializados en las áreas informáticas empiecen a apoyar a las intenciones legislativas, a las intenciones ejecutivas, a esta Administración Pública hacia el conocimiento. Hay expertos mexicanos de gran nivel, reconocidos en todo el mundo. Hay que seguir la tendencia.

Hay quien pregunta: ¿A poco hay un libro de Derecho Informático? Apenas tiene 30 años este libro en el mercado para poder accederlo.

Tercera Conclusión: Finalmente les voy a comentar que el gobierno electrónico es y debe ser un mejor gobierno para todos nosotros.

Les agradezco mucho su atención

**MODERADOR: IGNACIO OTERO**

Muchas gracias al maestro Jesús Suárez Zendejas.



# **NOÉ ADOLFO RIANDE JUÁREZ**

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA PONENCIA



# NOÉ ADOLFO RIANDE JUÁREZ

## SEMBLANZA CURRICULAR

El Maestro Noé Adolfo Riande Juárez, es nativo de Veracruz, pero hizo su maestría en Filosofía del Derecho en Italia. Sus actividades profesionales se han desarrollado en los campos de informática jurídica y automatización de tribunales, diseño de base de datos jurídicos e inteligencia jurídica artificial, reforma de la administración de justicia, procesos de planeación estratégica institucional para la reforma de la justicia y control de procesos; Derecho informático, protección de datos personales, comercio electrónico y aplicaciones de las tecnologías de la información en la actividad empresarial. Filosofía del Derecho, aplicaciones de lógica de las normas y argumentación jurídica; teorías jurídicas contemporáneas y ética jurisdiccional.

## PONENCIA

Muchas gracias. Agradezco antes que nada al INAP, a la Facultad de Derecho y al CEDIP por esta invitación. Me hubiera gustado mucho encontrar aquí al Director de esta Comisión de Investigación Parlamentaria, el diputado Fayad Meneses con quien hace algunos años iniciamos trabajos en informática jurídica.

El hecho es que estoy muy agradecido y quiero también reconocer el trabajo incansable, detallista del licenciado Guillermo Teuttli, Jefe de la División de Educación Continua de la UNAM, quien gentilmente nos ha dado todas las facilidades para estar en este evento.

Como ustedes pueden ver en el título de esta presentación, si bien nos vamos a ocupar del documento electrónico gubernamental, es necesario – porque después el tiempo nos va a apremiar–, pasar a leer muy rápidamente algunos elementos de la última página porque como les decía a ustedes necesitamos contextualizar.

¿Hacia dónde va el gobierno electrónico? Hacia un gobierno electrónico abierto y esto implica que los servicios deben centrarse en los ciudadanos, es decir, diseñar los servicios desde la demanda y no desde la oferta. Basar el diseño y desarrollo del gobierno electrónico en arquitecturas modernas, esto es trabajar en la nube como lo vienen haciendo los compañeros del INAP, ya no adquirir infraestructura, sino contratar, suscribir servicios en diferentes lugares.

O bien, trabajar para dar servicios vía celular, ya no solamente vía redes de cómputo, en fin, es necesario complementarse con herramientas existentes en la Web tales como el *You Tube*, el *Facebook* y *Twitter* como herramientas de apoyo al desarrollo digital.

Es necesario que se cumplan los principios de datos abiertos, que la información que se ponga en línea pueda ser procesada después por los ciudadanos para generar más información, más riqueza cognoscitiva por parte del pueblo y, obviamente, a final de cuentas redundando en beneficio de la misma institución.

Y, por último, en lugar de trabajar públicos y privados en esquemas basados en la desconfianza mutua, trabajar en esquemas de colaboración para no tener que moverse desde la desconfianza a la colaboración.

Observando el contexto desde nuestra realidad nacional en donde el jueves pasado vimos al Presidente de la República hablar de que el problema de la delincuencia solamente se va a agotar, si entre otras cosas, afinamos el funcionamiento de las funciones públicas –valga la redundancia–. Este afinar el funcionamiento de las funciones públicas no es otra cosa que darle precisión al trabajo que se realiza, no es nada más automatizar por automatizar y por ello es que vamos a abordar este punto.

Un dato es un hecho, circunstancia o detalle que se conoce, es un elemento cognoscitivo antes que otra cosa, que por sí mismo no tiene valor y que solamente cuando adquiere el carácter de información, porque ya lo hemos relacionado, es que entonces puede servir para sacar conclusiones o resolver un problema.

Un ejemplo que doy de manera continua a mis alumnos: el día de hoy traigo una corbata a rayas o a cuadritos y con ese dato qué hacen, nada, pero si lo contextualizan seguramente sí tendrán información.

La información es el elemento básico con el cual trabajamos cuando se elaboran documentos electrónicos, pero en ocasiones se considera información, a veces son datos nada más, pero esta posibilidad de estar en una categoría o en otra, no importa realmente cuando se ha podido pasar el dato o la información dentro de un documento.

Ahora bien, pasar la información a un documento significa poderla representar, conservar, administrar, tratar, comunicar. Es sólo en ese momento que tenemos un documento, independientemente del soporte, de lo que esté inscrito o no escrito, simplemente representado y, por ende, el documento es un testimonio de datos hechos o actos realizados o conocidos por el ser humano.

Las clasificaciones elementales para identificar los diferentes tipos de documentos son fundamentales. Clasificamos los documentos por el tipo de datos e información asentada en ellos, ésta puede ser información textual, gráfica, de audio, video, holográfica o kinestésica, pueden también clasificarse por el tipo de soporte usado y así tenemos documentos que van desde las pictografías, las tablillas coniformes, de pergamino, los lienzos, el papel, las tablillas braille, fotografías, películas, cintas, disquetes, discos, registros magnéticos en general.

Y, finalmente tenemos, como última categoría los documentos por el carácter de la información que contienen y esta información puede ser primaria o secundaria. En la información primaria es en la que nos vamos a centrar nosotros. Más adelante ampliaremos este concepto.

Si el documento es la representación que da testimonio de datos, actos o hechos conocidos por el ser humano, el documento electrónico, por ende, es independientemente del tipo de información en él asentada y del carácter informativo que ésta tenga, un documento que siempre se encuentra asentado en algún tipo de dispositivo electrónico o electromagnético y cuyo contenido está registrado mediante algún tipo de código digital que puede ser leído, reproducido mediante el auxilio de detectores de magnetización, soportes electromagnéticos, ópticos o de tecnología similar, en fin, es un tema también bastante amplio a desarrollar el tipo de detectores magnéticos para escribir información en medios magnéticos.

Por otra parte, ya tenemos ubicado qué es el documento electrónico y ahora hemos de ubicar qué es el documento jurídico, en dónde convergen estos conocimientos. El documento jurídico es aquel que cumple con todos los requisitos legales exigidos para el acto del cual dan testimonio –y aquí los abogados no nos dejarán mentir–.

Estoy hablando de actos que normalmente se les denominan actos jurídicos, porque se han establecido para crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones, no estoy hablando del hecho jurídico en sí sino de aquel que puede tener consecuencias jurídicas, pero no ha sido normado.

Por ende, no todo documento, no toda representación es un documento jurídico, independientemente del soporte en el que se haya asentado su contenido, aun cuando no deje de ser la representación de actos o hechos capaces o susceptibles de producir efectos jurídicos. Independientemente de aquellos casos en los que el documento no cubre los requisitos legales para tener el carácter de documento jurídico, tampoco los

documentos que dan o podrían dar testimonio de hechos que pudieran producir consecuencias jurídicas han sido debidamente reglamentados.

Existe una gran cantidad de registros en papel, fotografías, películas, cintas, disquetes o discos que no están debidamente reglamentados, esa es la circunstancia de muchos documentos electrónicos primarios en México.

El registro en soportes magnéticos dan testimonio de hechos que pueden tener consecuencias jurídicas y no están debidamente reglamentados y cuando finalmente llegamos los abogados a ocuparnos del problema de darle validez jurídica al documento electrónico qué es lo que hacemos –no solamente en México, en todo el mundo, lo único que se hace– es adaptar cada situación posible a los documentos electrónicos, las mismas soluciones que la legislación civil prevé para los documentos en papel y para la formación de contratos.

¿Qué es lo que implica ello? Implica que, por un lado, se ignora que con los documentos tecnológicos se pueden crear infinidad de documentos electrónicos que dan fe de muchos otros tipos de hechos que también pueden producir efectos y consecuencias jurídicas, pero solamente se están atendiendo aquellos documentos electrónicos en donde hay una manifestación del consentimiento, en donde hay una manifestación de la voluntad, una formación del contrato, una identificación de los obligados, la accesibilidad al documento, la inalterabilidad del mismo, su conservación, la integridad de la comunicación de estos documentos. ¿Pero y todos los demás?

En aquellos documentos o datos que se producen por el simple hecho de oprimir “enter” qué pasa. Ahí se están generando documentos electrónicos que a lo mejor nunca salen al papel, nunca procedieron el papel, pero ese es un nuevo concepto del documento, el documento electrónico ahí a final de cuentas dentro de los sistemas que están en funcionamiento en la Administración Pública generan efectos jurídicos.

Si fueran en el sistema que tengo en mi casa para administrar los juegos de mi hijo, no hay problema. Esa es una situación que es necesario atender desde la perspectiva que hemos de señalar.

No basta que existan disposiciones que digan que todos los datos, documentos y actos elaborados, transmitidos y conservados con instrumentos de las tecnologías de la información y la comunicación son válidos y relevantes para todos los efectos de Ley, se empieza por regular la firma digital, la firma electrónica a que me estoy refiriendo con ello a la firma electrónica avanzada, ojo, no me estoy refiriendo a la imagen de una huella digital que en el mejor de los casos sería solamente una firma electrónica.



Se trabaja en torno a la certificación de estas firmas digitales, a los procesos de certificación, a los mecanismos que deben de implementar los certificadores, quiénes han de serlo. Y parcialmente se trabaja en la eficacia probatoria de estos documentos electrónicos, pero hay una situación que a nivel nacional se está incrementando.

En la Administración Pública Federal tenemos que está aumentando cada vez más el número de ordenamientos que se están produciendo para reglamentar los documentos electrónicos. En un análisis rápido de siete dependencias encontramos que hay 149 ordenamientos nuevos que hablan del manejo de los datos y la documentación y de ellos 92 hablan del manejo electrónico de datos y documentación.

En los últimos tres años se han producido 22 ordenamientos nuevos que hablan de la automatización, del procesamiento de datos y documentos electrónicos. Es realmente sorprendente la velocidad y esto en el Gobierno Federal, en los gobiernos de los estados y municipales existe la misma tendencia.

Señores, tenemos una situación en la que es creciente la cantidad de ordenamientos referidos a los datos, el principal estímulo que provoca este fenómeno es que cada vez se están manejando más y más datos de manera electrónica y se está requiriendo reglamentar este fenómeno.

Hubo en México una oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental que dio lugar a la creación de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico y que ya actualmente es un fantasma aun cuando dos de sus principales órganos todavía están funcionando que son la Subcomisión de Firma Electrónica Avanzada y la de Sistemas Automatizados de Control de Gestión. Ellos han generado la última normatividad, la más importante y que actualmente rige el funcionamiento de la firma electrónica en todos los órdenes de gobierno de la Administración Pública Federal.

Ellos están trabajando sobre cómo deben de estar estructurados los sistemas que van a aplicarse en la Administración Pública Federal. Y su trabajo se ha quedado estancado, debemos de abordar este problema, en el que hay muchos más aspectos que señalar.

Nosotros simplemente desde el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como académicos, nos encontramos en un momento dado que si se presentan alegatos de no autenticidad en la elaboración y presentación de los documentos electrónicos, cómo le vamos a hacer para hablar con base en lo que dice la ley, no hay tal ley, no hay disposiciones que reglamenten esto.

Hay otras realidades como el CIAPEM, hay estos órganos que todavía existen, aunque están sin trabajar del CIDGE y hay mucha tarea por hacer en este campo. Ojalá que en este evento los señores diputados obtengan elementos de interés que les hagan trabajar en este sentido.

Muchas gracias

**MODERADOR: IGNACIO OTERO**

Le agradecemos mucho al maestro Noé Adolfo Riande Juárez su intervención que posiblemente va a motivar muchas preguntas.

# **JULIO ALEJANDRO TÉLLEZ VALDÉS**

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA PONENCIA



## **JULIO ALEJANDRO TÉLLEZ VALDÉS**

### **MODERADOR: IGNACIO OTERO**

Ahora quisiera presentar a Julio Alejandro Téllez Valdés.

Quiero comentarles que siendo Secretario de Educación Pública Don Jesús Reyes Heróles –hace muchísimos años–, nos envió a la entonces Dirección General del Derecho de Autor un acuerdo en el cual él sugería que se debían de proteger los programas de cómputo como obra protegida dentro de la Ley. Nosotros no sabíamos efectivamente qué era un programa de cómputo y cuál iba a ser la carga de trabajo para registrarlos en la Dirección de Derecho de Autor.

Había presiones internacionales para que esto se llevase a cabo, pero nosotros no conocíamos por qué se tenía que hacer en la Ley de Derechos de Autor ya que había una tendencia principalmente norteamericana de catalogarlos como inventos. Es más la misma Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de Norteamérica dictó resoluciones en el sentido de que eran inventos.

Dijimos esto se va a regular por la Ley de la Propiedad Industrial, pero final y afortunadamente para el Derecho de Autor se consideró que por su forma de manifestación, desarrollo y expresión debería de ser considerado como una obra de autor, como una obra literaria.

Y para entender todos estos problemas apareció en esa época un libro de Don Julio Alejandro Téllez Valdés titulado *La Protección Jurídica de los Programas de Computación* el cual nos resolvió muchas dudas.

Tal vez por eso él se inició en el Derecho de Autor y posteriormente continuó con la teleinformática e hizo un doctorado en Informática en la Universidad de Montpellier, Francia.

### **SEMBLANZA CURRICULAR**

Julio actualmente es investigador titular de tiempo completo en el área de Derecho de la Informática en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, Investigador nacional nivel 2 en el Sistema Nacional de Investigadores, autor también de los libros *Derecho Informático*, *Contratos Informáticos: Riesgos y Seguros*, *El Derecho y la Sociedad de la Información: La Importancia de Internet en*

*el Mundo Actual, Voto Electrónico, Derecho y Otras Implicaciones*, en coautoría y que fue publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas.

## **PONENCIA**

Muchas gracias, buenas tardes, agradezco la invitación que me ha sido conferida para participar en este seminario: Legislación, Administración Pública y Globalización, organizado por la UNAM, el CEDIP y el INAP.

El tema que nos ocupa es Gobierno Electrónico. Ya desde la antigua Grecia eran conceptos comunes: Reformas del Estado, Buen Gobierno, Prevalencia de las Leyes, Interés Público y Buena Administración.

Pareciera que a la Administración Pública le sucedió lo que a nosotros los juristas que en la época del Derecho Romano éramos considerados como el arte de lo bueno y de lo justo, pero creo que no queda nada de arte, ni de bueno, ni de justo.

En esta antigua Grecia de todos estos elementos de los cuales ya se hablaba qué tenemos actualmente que realmente sea operativo, funcional. Desde entonces el pueblo quería informarse y era conveniente para la democracia, que rindieran cuentas los administradores del gobierno a los destinatarios.

La Revolución Francesa, con los principios: libertad, igualdad, fraternidad, buscaba reivindicar una nueva clase que emergía, *citoyes*, los ciudadanos, también se ha fracasado. Al ciudadano no se le ha dado el lugar que le corresponde, que amerita, debía de tener un factor de preeminencia, de prevalencia y no de sumisión, de sojuzgamiento, de olvido o de soslayo.

Los franceses al respecto del gobierno electrónico dicen que es la oportunidad histórica para reivindicar esos principios de la Revolución Francesa. Vinieron olas de reformas en materia de Administración Pública, la primera de ellas hacer más con menos; la segunda, un mejor gobierno. Y en este mejor gobierno una adecuada prestación de servicios y un anglicismo, el *empowerment*, que los ciudadanos tengan verdadero acceso al poder, incidencia dentro de la toma de decisiones, que sean tomados en cuenta.

Con motivo de la entrada de este nuevo milenio, la Organización de las Naciones Unidas emitió lo que se conoce como la Declaración del Milenio y ahí se reiteró la importancia del Buen Gobierno. Y un Buen Gobierno sustentado en el

gobierno electrónico puede ser la piedra angular de la visión de un mundo pacífico, próspero y justo.

Tenemos objetivos del desarrollo del milenio, se están haciendo continuamente eventos, hace poco hubo en Chiapas, uno muy importante a este respecto en este 2010 y hacia el 2015 se va hacer un corte de caja para ver cómo vamos.

Se organizó la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información en dos etapas, diciembre de 2003, Ginebra, Suiza; y en noviembre de 2005 Túnez. Se emitieron, entre otras cosas, el documento conocido como *El Compromiso de Túnez* en donde se destaca la importancia del gobierno electrónico a nivel de un reposicionamiento de los ciudadanos frente al Estado, en donde las tecnologías de la información y la comunicación no deben ser privilegio exclusivo de unos cuantos.

Ya hay países que han elevado a rango constitucional como es el caso de Finlandia el acceso de los ciudadanos a Internet, pero no un acceso con una limitada capacidad de subida o de bajada de información como la que tenemos aquí en nuestro país, estamos muy limitados, sino se habla de un potencial importante para que el ciudadano, incluso paulatinamente no pueda ser soslayado respecto al uso de estas tecnologías y, sobre todo, para que se convierta en un factor de exigencia *vis a vis* el gobierno.

No necesariamente la mejor tecnología la debe de tener el gobierno, hay que dotársela al ciudadano, es uno de los postulados de ese principio de equilibrio y de acceso universal. Y el Buen Gobierno no puede ser motivo sólo de una campaña política, el Buen Gobierno tiene que ser permanente.

¿Cuáles son los principios de Buen Gobierno de acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico? Respeto al marco normativo, si ustedes gustan vayan meditando cuáles de éstos se cumplen o no en nuestro país, en los distintos niveles de gobierno.

Imparcialidad, transparencia y rendición de cuentas, justicia y equidad en las relaciones con los ciudadanos, incluyendo mecanismos de consulta y participación; servicios eficientes y efectivos; claridad y transparencia en la aplicación de leyes y regulaciones; consistencia y coherencia en el desarrollo de políticas, y altos estándares de la conducta ética.

Sin embargo, tenemos elementos que laceran la buena administración pública de ese Buen Gobierno, la corrupción, entre otros. Pero también una deficiente rendición, en términos de transparencia de la información y de las cuentas por parte de la Administración Pública.

Administraciones Públicas que en ocasiones, algunos de sus elementos no quieren o no saben hacer sus funciones, no quieren porque son corruptos, no saben porque son ineficientes y creo que ya estamos hartos de la corrupción y de la ineficiencia.

¿Acaso el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación pueden tratar de atemperar o de solucionar el problema? Un buen encauce podía serlo, sin embargo, no son soluciones mágicas.

Y en ocasiones ¿qué uso le dan algunas administraciones públicas al llamado gobierno electrónico? Fines de protagonismo, abres el portal y resulta que destacan los colores del partido político de ese que figura como principal cabeza de la Administración Pública. Le dan culto a la personalidad de ese que se precia de ser un personaje y se les olvida que el gobierno electrónico el principal factor somos nosotros los ciudadanos y debe de ser dirigido a los ciudadanos.

Y nos debe de dar información puntual, adecuada, actualizada no sólo de lo que dicen que hacen, sino también lo que dejan de hacer y lo que hacen mal. Esa es la verdadera transparencia. Algunos principios de la política del gobierno electrónico, centrado en la ciudadanía, en la empresa y también en el funcionario público, diseñar soluciones y no sólo propuestas ni protagonismos.

Se debe de ir más allá de la tecnología, el gobierno electrónico no sólo tiene que tener la mejor tecnología, la más cara, sino hay que pensar en los elementos políticos, legales, humanos, etcétera.

Y recordar que la tecnología en materia de gobierno electrónico no es un fin, es un medio, un acceso equitativo que debe contar con privacidad y seguridad en el manejo de la información. Sí, ya tenemos una Ley Federal de Protección de Datos Personales en posesión de los particulares, ojalá que el IFAI sepa cumplir adecuadamente con esa encomienda, tanto la querían ya la tienen ahora cumplan.

Oportunidades del gobierno electrónico, hacer más productivo el gasto público como una empresa virtual que a través de un buen portal no tiene que invertir o erogar grandes cantidades de dinero para poder aspirar a sus postulados. Facilitar el acceso a los ciudadanos, aumentar la competitividad, mejorar la eficiencia, la transparencia de gestión, combatir la corrupción, crear vínculos de democratización y participación ciudadana.

Y esto nos lleva a algo que a mí me gusta mucho, –que no tengo tiempo de hablar de ello– que es la democracia electrónica, el voto electrónico y que por supuesto estoy a favor de ello. No entiendo por qué el IFE tiene miedo para el



2012 de implementarlo. Creo que puede ayudar mucho para tratar de eliminar suspicacias, porque en una verdadera democracia hay que buscar ganar, pero también hay que saber perder, sino no juegues.

Rasgos básicos de Buen Gobierno: fácil de usar, nada complicado, que a veces ni el webmaster lo entiende, no, señores, algo sencillo, accesible. Disponible y de acceso universal, no importa si me encuentro en mi casa, en mi trabajo, en una institución educativa, en una biblioteca, esta privacidad y seguridad que es bien importante.

Que sea innovador, que no sea más de lo mismo y que se adapte a las condiciones, a las circunstancias de los destinatarios. Tiene que haber colaboración, una optimización de costos y beneficios y debe de transformar a esa Administración Pública y a esos ciudadanos; y transformar es trascender y trascender es dejar una huella indeleble y no sumirse en la mediocridad.

Plan Nacional de Desarrollo. Artículo 26 constitucional. ¿Qué tanto se cumple de lo que se menciona en estos planes, pero qué tanto nosotros nos enteramos de lo que dicen esos planes, qué tanto nos da por criticar una Administración Pública sin saber qué es lo que realmente debieron de haber hecho? Y evaluar qué es lo que dejaron de hacer o qué es lo que hicieron mal.

Pero no basta la obligatoriedad de dar a conocer el Plan Nacional de Desarrollo, sino la obligatoriedad de cumplirlo y que se incorporen a la Constitución sanciones rigurosas para aquel que sin ningún motivo sustentado incumpla con esos postulados del Plan Nacional de Desarrollo estatal o municipal porque sino nos siguen viendo la cara a los ciudadanos.

Ese es el Buen Gobierno y eso debe ser el gobierno electrónico.

He terminado gracias



## SESIÓN DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS

**IGNACIO OTERO:** Muchas gracias al doctor Julio Téllez y vamos a dar lectura a dos preguntas para cada uno de los ponentes, las demás se las vamos a proporcionar a los mismos para que si lo consideran oportuno les contesten también a través de los correos.

Esta es una pregunta de Mayra Magali García Arellano, de la Facultad de Derecho y va dirigida a Don Jesús Suárez Zendejas, dice: “¿Y qué pasa con la seguridad del usuario, qué pasa con el robo de información, cómo se debe de evitar? ¿El gobierno está a la vanguardia? ¿Qué pasa con el robo de identidad?”.

**Jesús Suárez Zendejas.** La seguridad de la información es una asignatura pendiente del gobierno electrónico, pero lo es de todos, cuando nosotros abrimos el Messenger abrimos nuestra puerta a cualquiera, cuando abrimos mi Facebook la línea está abierta a cualquiera.

Ahorita podría estar viendo algunos de los mensajes que les llegan a su correo electrónico con mi propio teléfono celular. La invitación está abierta. Los sistemas de seguridad de las organizaciones públicas tienen la ventaja de generar sus propios modelos de seguridad de la información y contratan a hackers para que los midan, se dice la ética de la seguridad informática. A largo plazo es complejo, a corto plazo es nadie está libre ni seguro de los *hackers* o de los *crackers* dentro de una Sociedad del Conocimiento.

**IGNACIO OTERO.** Otra pregunta. Dice: “¿Qué avance o qué elementos de derecho electrónico contamos para regular el gobierno electrónico?”.

**JESÚS SUÁREZ ZENDEJAS.** El gobierno electrónico es el último nombre que se le da al gobierno, previo era gobierno informático. El Derecho que se está aplicando al gobierno electrónico es el derecho informático. Yo conozco un excelente libro de Derecho Informático al que todos tenemos acceso. Allá en la Facultad del Instituto de Investigaciones, por supuesto, en el Instituto Nacional de Administración Pública, es nuestra tarea y nos ocupa esta intención de Derecho Informático.

En la Universidad del Valle de México en diversos campus se trabaja sobre las ideas de Derecho Informático. ¿Qué avance tiene?

La normatividad empieza, –el maestro Noé nos comentaba– sobre esta legislación, por ejemplo, la firma electrónica avanzada; en enero empieza la factura electrónica, normada y regulada, hay que empezar a tomar atención. Muchas gracias.

**IGNACIO OTERO.** Vamos a alterar el orden porque Don Julio Téllez tiene un compromiso, pero sí nos va a hacer el favor de contestar estas dos preguntas.

La primera de Juan Carlos González Reyes, de la Cámara de Diputados. “¿Cómo puede ayudar el Derecho a través de leyes para fomentar tanto la creación como la innovación del *software* en México y para registrarlos como patentes mexicanas a nivel mundial?”.

**JULIO ALEJANDRO TÉLLEZ VALDÉS.** Miren ustedes, a lo que se refería Don Ignacio Otero es el Acuerdo de Ministerio 184 y desde entonces por presiones que se tuvieron, –esto hay que decirlo también–, por parte de los Estados Unidos previo a la firma del Tratado de Libre Comercio, ya que exigían, no pedían, que hubiera reformas en las leyes autorales a fin de proteger los programas de computación.

Así que desde entonces quienes fundamentalmente registran programas de computación en este país son las empresas transnacionales. Ya no me meto más a ese respecto.

Ustedes saben que hay el *software* libre, ha habido de algún modo la tendencia a eventualmente utilizar éste para tratar de aminorar los gastos. Pero el problema es que en ocasiones ese *software* está diseñado para resolver cierto tipo de problemas que nosotros quizá no tenemos.

Esto de la protección de los programas tiene mucho que ver porque me parece que a través de esa Ley Federal de Derechos de Autor, artículos 101 a 114 prácticamente han terminado con la industria de la programación nacional, estamos supeditados a los programas o *software* extranjeros.

Ojalá y pudiera emerger la programación nacional, hay gentes muy talentosas y dentro de la Administración Pública creo que puede haber aplicaciones muy interesantes, pero el problema, es que no se puede recurrir a la ingeniería de reversa porque entonces al obtener una secuencia de código instrucciones lo que genera es un programa, eso puede propiciar que pueda ser motivo precisamente de que sea sancionada la persona.

**Ignacio Otero.** Otra pregunta para el doctor Téllez de Dora María Sevilla del Castillo, de la CANACO, dice: “¿Se puede recuperar el correo electrónico y existe policía cibernética?”.

**JULIO ALEJANDRO TÉLLEZ VALDÉS.** El tema del correo electrónico es muy interesante. Quiero decirles que ya en el Código Penal del Distrito Federal se acaba de introducir el Artículo 211-Bis, la figura de la usurpación de identidad, es

interesante, así es que aquel que a través de las redes sociales o a través de correos electrónicos se esté ostentando como si fueras tú o incluso en otros términos, ya es objeto de sanciones de acuerdo al Código Penal del Distrito Federal.

Esto nos lleva un poco al problema del *spam*, que es el correo no deseado, no solicitado que también es una situación que ha tratado de regularse, por ahí hay dos propuestas legislativas que nunca ni siquiera fueron comentadas en el seno de las Comisiones correspondientes.

Con respecto a la policía cibernética, sí existe en la Secretaría de Seguridad Pública Federal pero como hubo un poco de recelo con la PGR se empezaron a minimizar los trabajos de la policía cibernética, pero parece que ya de manera armoniosa tiene su centro muy importante operando en avenida Constituyentes un búnker de tres pisos.

Desgraciadamente ya no hemos sabido mucho de ella, pero lo más importante de la policía cibernética, los grandes logros era el combate a la pornografía infantil en Internet. .

**IGNACIO OTERO.** Le pasaré las preguntas que no pudo responder para que él sea tan amable de contestarlas.

Esta es una pregunta de Daniel Montiel para Noé Adolfo Riande, dice: “En Derecho Comparado ¿cuál es el país que se podía tomar como buena referencia para que el Congreso trabaje una ley que regule?”.

**NOÉ ADOLFO RIANDE JUÁREZ.** Hay diferentes ordenamientos que han abordado algunos temas, que se están manejando en otros lados del mundo y son la definición de evidencia informática y marca temporal; manuales operativos y de gestión; las obligaciones específicas de los administradores, de los usuarios internos y externos de los sistemas integrantes de los procesos de automatización de la función pública; la definición de las características de cada tipo de sistema; los lineamientos y requisitos de seguridad para la operación de sistemas; las reglas para los diferentes tipos de control de registros en los sistemas para la automatización de procesos.

Los requisitos de competencia y experiencia necesaria del personal que ha de trabajar con estos sistemas; la periodicidad obligada para la revisión en las reglas técnicas; la determinación de los órganos auditores y de verificación de los sistemas de la Administración Pública; la determinación de las funciones de los órganos responsables de los diferentes tipos de controles, entre otros.

Y estos puntos que son genéricos y que son resultado del análisis de diferentes ordenamientos existentes fundamentalmente en Europa y hoy solamente abarqué cuatro países en donde tengo algún acceso mediano a la lengua de estos países que serían Francia, Italia, Portugal y España, ahí encontré que estos aspectos estaban ya regulados.

En Italia veo que hay una reglamentación cada vez más específica respecto del manejo de datos y de la información por medios electrónicos y esto está muy ligado a la necesidad de trabajar en la Administración Pública como se trabaja en las empresas privadas, con mucha precisión en el manejo de los sistemas, con mucha identificación de todos y cada uno de los momentos que se dan dentro del manejo de los sistemas. Y esto realmente no es nada difícil si nosotros vemos que para poder hacer esto en las empresas privadas lo que se requiere únicamente es análisis para la determinación de lineamientos de políticas de seguridad.

Cuando se hace este análisis se hace una revisión muy detallada de todos y cada uno de los momentos procesales que hay en el manejo del sistema y esto permite identificar qué aspectos, qué efectos, qué consecuencias jurídicas o no puede tener, inclusive hasta qué sanciones se le puede señalar a cada uno de estos aspectos. No sé si la pregunta haya sido satisfecha.

**IGNACIO OTERO.** Una pregunta de Juan Carlos González Reyes, de la Facultad de Derecho. “¿Hasta qué grado resulta oportuno regular transacciones financieras y bursátiles a través de Internet?”.

**NOÉ ADOLFO RIANDE JUÁREZ.** Creo que es muy limitada la pregunta porque yo más bien le diría a quien formuló esta pregunta: ¿Podríamos ponerle un límite al control de las operaciones financieras? Yo pienso que debieran regularse, así como estoy hablando de regular cada uno de los pasos para el funcionamiento de los mecanismos automáticos dentro de la Administración Pública, igual en las operaciones financieras se dan dentro de la Administración privada. Primero, ya tienen sistemas de seguridad informática muy efectivos, pero estos sistemas funcionan nada más hacia adentro, hay que ver de qué manera esto puede obligarse a hacer para que se tenga conocimiento de cómo es que se controla el manejo de estos sistemas, de otra manera estamos siempre dependiendo de lo que finalmente nos quieran y permitan conocer los que manejan estos sistemas de la iniciativa privada. No sé si haya satisfecho su pregunta.

**IGNACIO OTERO.** Permitirme entregar a cada uno de los ponentes una constancia por su participación. A todos ustedes muchas gracias por su presencia

**SEMINARIO**  
**LEGISLACIÓN, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GLOBALIZACIÓN**  
10, 11 Y 12 NOVIEMBRE 2010

**SEDE: ANTIGUA ESCUELA NACIONAL DE JURISPRUDENCIA; UNAM**  
**JUEVES 11 DE NOVIEMBRE DE 2010**

**LÍNEA TEMÁTICA II**  
**NUEVAS TENDENCIAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN**  
**LA GLOBALIZACIÓN**

**MESA 6:**  
**ORGANISMOS AUTÓNOMOS**

**PONENTES:**

ENRIQUE GONZÁLEZ TIBURCIO  
JORGE FERNÁNDEZ RUIZ  
ALFONSO NAVA NEGRETE

**MODERADOR:**

JUAN MANUEL HERNÁNDEZ LICONA





## **MESA 6:**

### **ORGANISMOS AUTÓNOMOS**

#### **PONENTES:**

ENRIQUE GONZÁLEZ TIBURCIO

JORGE FERNÁNDEZ RUIZ

ALFONSO NAVA NEGRETE

#### **MODERADOR:**

JUAN MANUEL HERNÁNDEZ LICONA

#### **MODERADOR: JUAN MANUEL HERNÁNDEZ LICONA**

Buenas tardes. Vamos a continuar con el desarrollo del seminario. En esta ocasión, de acuerdo al programa, se llevará a cabo la mesa 6 titulada: Organismos Autónomos, de la cual tengo el honor de fungir como moderador.

Contamos con la presencia de tres brillantes ponentes, el doctor Jorge Fernández Ruiz, el doctor Alfonso Nava Negrete y en representación de la doctora Jacqueline Peschard el maestro Enrique González Tiburcio.



# **ENRIQUE GONZÁLEZ TIBURCIO**

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA PONENCIA



# ENRIQUE GONZÁLEZ TIBURCIO

## SEMBLANZA CURRICULAR

El Licenciado Enrique González Tiburcio, es Director General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).

## PONENCIA

Muy buenas tardes. Antes de dar inicio a la ponencia y de agradecer la invitación a este seminario, quiero comentar que soy economista y me da un gran gusto poder compartir esta mesa con Don Jorge Fernández Ruiz y Don Alfonso Nava Negrete, maestros eminentes, concedores del Derecho Administrativo y personas muy destacadas en la materia.

Agradezco a la Cámara de Diputados, en específico, al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; al licenciado Becker; al Instituto Nacional de Administración Pública y a la Facultad de Derecho por la organización de este seminario y la invitación a participar en el mismo.

Iniciare esta participación con un apunte de carácter conceptual, a fin de entender la circunstancia de la autonomía y las autonomías. Quiero señalar que la opinión que voy a verter parte desde la perspectiva de la economía y la administración pública.

Los romanos hacían una distinción entre autóritas y potestas. Enalzando a la primera por encima de la segunda. La diferencia entre ellas es la siguiente: “La autóritas se conquista mediante la adhesión, la persuasión y la convicción del buen ejemplo de alguien sobre otro. De esta forma las indicaciones a la persona revestida de autóritas no son imposiciones sino que son más bien acogidas de buen grado por el otro. La autóritas se basa fundamentalmente en el buen ejemplo –diría yo– y es imprescindible para lograr de aquellos sobre los que se ejerce la verdad obediencia”.

“La autóritas se sustenta en la aceptación de la superioridad moral del que ordena y que permite que el que obedezca haga suyo lo mandado”.

En el caso de la potestas, en cambio, “su capacidad de hacer está relacionada con la fuerza y la imposición coercitiva. Es necesario el poder ejercer

dicha fuerza para imponer algo, el tener la potestad de imponerse sobre una persona en función de la fuerza, amenaza o coacción”.

En nuestra vida diaria podemos observar tal diferencia en el hecho de que es más fácil seguir a una persona revestida de autoridad, quien es un ejemplo e inspira confianza, mientras que sólo seguiremos a quien carece de ella en función de su capacidad para ejercer la potestad que tenga sobre nosotros.

Continúo con la cita: “cuando hablamos de alguien que tiene que ejercer el mando sobre otros, la conjunción de ambas es totalmente necesaria, quizá la segunda, la potestas nos pueda ser dada, pero la primera debemos haberla ganado en el campo de batalla”, con el trabajo y con el ejemplo diario, añadiría.

“En resumen, desde esta perspectiva que cito se entiende por autóritas una cierta legitimación socialmente reconocida que procede de un saber y también de un hacer, los cuales son otorgados a una serie de ciudadanos. Por lo tanto, ostenta la autóritas aquella persona o institución que tiene la capacidad moral para emitir una opinión calificada sobre una decisión. En cambio, la potestas es el poder que se concede para un cometido concreto y emana de un poder superior”. Hasta aquí las referencias tomadas de Miguel Ángel Almela Martínez.

De la cita anterior se puede entender que existe una autonomía normativa concedida por el marco legal y otra autonomía real obtenida en la práctica, la cual marca distancia entre las entidades autónomas, los diferentes poderes públicos y sobre los diferentes intereses.

Un punto de digresión sobre las autonomías. En febrero de este año el Instituto de Investigaciones Jurídicas realizó un seminario para discutir el llamado control de legalidad al que deben de estar adscritos los órganos autónomos. En esa ocasión el investigador Pedro Salazar señaló que existe un acuerdo más o menos general de que los órganos con autonomía constitucional son el IFE, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el INEGI, el Banco de México y con un carácter especial y poco definido los Tribunales Agrarios y las universidades.

Estos organismos comparten una naturaleza constitucional similar, es decir, tienen la condición de que para diversas responsabilidades no dependen de nadie. En unos casos, la autonomía está en la naturaleza político-jurídica del órgano como el caso del IFE que a la letra dice: “Es un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral”.

En otros casos, la autonomía está constitucionalmente referida a las funciones que realiza el organismo, como es el caso del Banco Central, el INEGI y

de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por lo tanto, en esos casos dicha autonomía deriva de la relevancia de las funciones que realiza para el Estado mexicano.

En síntesis dice Salazar: “Los organismos autónomos comparten un origen constitucional que es esencial para su definición: la autonomía y una relevancia relativa. Pero se distinguen por la naturaleza y la especialización de sus funciones: Banco Central, INEGI e IFE”.

En el caso del IFAI, institución en la que trabajo y me he querido referir a estos antecedentes para tratar de crear un marco de referencia, un telón de fondo que nos permita bordar las características de la autonomía, los modelos y los órganos garantes del derecho de acceso a la información. En la reforma del artículo 6° Constitucional de 2007 se señala que estos órganos deben tener las siguientes características:

Resoluciones vinculantes. Poder emitir fallos y órdenes obligatorias para las partes involucradas en el procedimiento.

Especialización. Para garantizar que sus titulares tengan el conocimiento especializado necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten.

Imparcialidad. Para buscar asegurar que tanto en la integración como en la operación los órganos no respondan a consignas directas o indirectas de los órganos de autoridad y que actuarán de manera profesional y objetiva.

En la fracción IV de dicha reforma se señala que estos órganos u organismos deben gozar de tres autonomías o niveles de autonomías orientadas a garantizar los elementos de especialización e imparcialidad:

- Operativa. consiste en la administración responsable con criterios propios;
- Gestión presupuestaria. se refiere a la aprobación, adecuación y ejercicio de su presupuesto con base en los principios de eficacia, eficiencia y transparencia, sujetos a la normatividad vigente, a la evaluación y al control de los órganos correspondientes.
- Finalmente, autonomía de decisión. supone una actuación basada en la ley y en la capacidad de un juicio independientemente, debidamente fundado, motivado y al margen de las autoridades en turno.

En el caso de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que está en vigor, se prevé la existencia de un órgano con las autonomías ya señaladas. En este caso los particulares pueden exigir imparcialidad en el órgano responsable de administrar la ley y evitar que éste se convierta en juez y parte.

No se optó por un simple órgano desconcentrado, según las formas tradicionales, sino de uno con autonomía alejado de las decisiones políticas, inclusive de la propia Administración Pública Federal.

En el caso del IFAI, ciertamente, no es un órgano constitucionalmente autónomo, pero tiene atribuciones en esos tres niveles de autonomía: operativa, de gestión y de decisión por mandato de la propia Constitución.

Lo que podemos señalar es que ni el legislador, ni la administración pública, ni el Poder Judicial podrían conculcar, revertir, contradecir u obstruir dicha autonomía para operar, para gestionar asuntos y, sobre todo, para decidir sobre los mismos.

Siguiendo a Salazar, parece obvio que si a esto sumamos la especialización y la imparcialidad de una lectura de la Constitución, se podría desprender que es improcedente someter sus decisiones a revisión por parte de instancias no especializadas y no imparciales como son los diferentes tribunales administrativos. Ello supondría imponer una voluntad a las decisiones de este organismo.

Si se analiza la naturaleza de la función que ejerce el IFAI, tenemos que se trata de un órgano de garantía, esto es, garantiza el derecho de acceso a la información.

Una negativa de acceso a la información por parte del IFAI es impugnabile jurídicamente vía el amparo y eso sucede porque no existe una vía jurisdiccional especializada y, segundo, porque la negativa afecta la esfera jurídica del solicitante. Aquí me corregirán nuestros señores expertos.

Como sabemos, los tribunales son la garantía última de los derechos fundamentales ¿Pero por qué no puede recurrir a una instancia contenciosa la autoridad que se ve afectada por una decisión del IFAI? La respuesta desde alguien que no es abogado y que es economista podría parecer obvia, porque se trata de un sujeto obligado, es decir, es el sujeto pasivo del derecho de acceso a la información y no su titular.



El sujeto activo son las personas y suponiendo que recurriera ante un Tribunal Administrativo estaría apelando a la intervención de otro sujeto obligado que, además, es parte de la propia Administración Pública Federal.

En abril del 2010, el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos elaboró una Ley Modelo de Acceso a la Información Pública y una guía para su aplicación, de conformidad con los estándares internacionales en la materia.

En el artículo 54-3 de dicha Ley se señala que estas comisiones de información deberán tener autonomía operativa, de presupuesto y de decisión. Bajo esta perspectiva los órganos garantes no pueden estar por debajo de una legislación internacional como la que estamos señalando.

El artículo 59 de la actual Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información determinó el carácter definitivo de las resoluciones del IFAI para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y reservó a los particulares la posibilidad de impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.

En congruencia con estos principios normativos, el Poder Judicial ha resuelto reiteradamente la incompetencia, por ejemplo, del Tribunal Federal de Justicia Federal y Administrativa para conocer de las resoluciones del IFAI y el propio tribunal en 30 casos dictaminó su incompetencia para conocerlos.

Cualquier acción que pudiera contravenir estos principios podría representar un retroceso en la lucha y en el esfuerzo de la sociedad mexicana por lograr la vigencia plena del derecho de acceso a la información pública.

En estos momentos, no está de más señalar la circunstancia particular que está viviendo el Derecho de Acceso a la Información, no solamente a nivel federal, sino en diferentes ámbitos de nuestro país.

Pensamos que se requiere ver hacia adelante poniendo sobre la mesa acciones y actos de gobierno contundentes que avalen y acrediten el propósito de emprender reformas ampliando y potenciando este derecho.

Ello permitiría fortalecer la democracia y el Estado de Derecho si las autoridades creen en el derecho de acceso a la información y en los órganos que lo procuran, lo conducente sería atender este carácter definitivo de sus resoluciones. Forzar la ley o reformarla en sentido negativo no fortalece ni al Estado de Derecho, ni hace avanzar nuestra democracia.

Los órganos públicos autónomos, pensamos, son necesarios para garantizar derechos fundamentales a las personas y la mejor vía para ello es

evitar su dependencia de los poderes públicos. La autonomía de las nuevas instituciones es una condición necesaria para construir confianza en la sociedad, en la población.

Nuestras instituciones constitucionalmente autónomas y con diferentes grados de autonomía son resultado del pluralismo político y, al mismo tiempo, forman parte del entramado que está llamado a soportar la vida democrática.

Su autonomía debe permitirles –señala José Woldenberg– su funcionamiento alejado de la lógica y las presiones de las principales fuerzas políticas del país y de esa manera garantizar procesos sustantivos para el quehacer político social y para el ejercicio de muy diversos derechos. Pienso en el IFE en las actuales circunstancias.

En el caso del IFAI, las tentaciones por evitar las incomodidades están creo que a la vista, no somos los únicos, me parece que junto con la Comisión de Derechos Humanos y el IFE son instituciones que nos acompañan, en esas situaciones de ser incómodos.

Pero esa situación de presiones e incomodidades se reproducen también en los gobiernos locales, donde el poder de las autoridades busca alinear a su lógica política a los servidores de dependencias que por mandato constitucional deberían funcionar de manera autónoma.

La autonomía es, sin duda, la piedra de toque de nuestras dependencias, la capacidad para resolver y trazar su propia ruta, sin la injerencia de otras instituciones, donde cristaliza el poder público. Es una condición no sólo para su buen desempeño, sino para su necesaria sustentabilidad y hasta para su sobrevivencia.

Muchas gracias

**MODERADOR: JUAN MANUEL HERNÁNDEZ LICONA**

Muchas gracias al licenciado Enrique González Tiburcio.

A continuación nos presentará su ponencia el doctor Jorge Fernández Ruíz.

Al inicio de este seminario recibieron un cuadernillo que trae las semblanzas curriculares de cada uno de nuestros ponentes, no es necesario ahondar todo lo que hay que decir de ellos.

# **JORGE FERNÁNDEZ RUIZ**

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA PONENCIA



## JORGE FERNÁNDEZ RUIZ

### PONENCIA

Muchas gracias. Faltó mencionar que soy amigo del jurista destacado César Becker, merced a lo cual estoy en esta reunión.

Quiero iniciar expresando lo que a mi manera de ver es un organismo. Un organismo es un ser, un ser existente, un ser que se conforma, se integra con órganos, es decir, organismo y órgano no son sinónimos; organismo es en el contexto del Derecho Público, una institución que existe por sí misma; el órgano forma parte de un organismo.

El Estado es un organismo, tiene órganos; el órgano legislativo, ejecutivo y judicial son elementos del organismo que es el Estado. Pero aparte del Estado existen en el Derecho Público otros organismos, a los cuales los podríamos clasificar en los que están previstos en la Constitución y los que no lo están.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos están previstos los siguientes organismos, que ya ha mencionado mi ilustre antecesor en el uso de la palabra: Banco de México, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, mencionados en orden cronológico:

El Banco de México; fue el primer organismo autónomo en el Constitucionalismo Mexicano. Aparece en la última década del siglo pasado gracias a una reforma al artículo 28 constitucional.

El segundo organismo autónomo; se crea a raíz de una reforma al artículo 41 constitucional: el Instituto Federal Electoral.

El tercer organismo; a consecuencia de una reforma al Apartado "A" del artículo 102 constitucional: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Y el cuarto organismo; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, cuya creación obedece a una reforma al artículo 26 constitucional de apenas hace unos tres años.

La doctrina habla de organismos constitucionales autónomos y los caracteriza como aquellas instituciones públicas creadas por la Constitución que

están expresamente mencionadas en la misma, tienen personalidad jurídica y, en consecuencia, poseen patrimonio propio.

No están adscritos a ninguno de los órganos tradicionales del poder público y no obedecen ni están sujetos a autoridad alguna, porque en la materia de su competencia son la máxima autoridad del país.

De esta suerte, estos cuatro organismos a los que la Constitución les confiere autonomía, tres se compadecen con la definición de la doctrina de organismo constitucional autónomo; el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, no así la Comisión Nacional de Derechos Humanos, porque si bien es cierto que es una institución pública a la que la Constitución le confiere autonomía y que está dotado de personalidad jurídica y tiene patrimonio propio, no es la máxima autoridad en la materia de su competencia, vamos, ni siquiera es la mínima autoridad porque la Comisión Nacional de Derechos Humanos no actúa como una instancia de autoridad, sino como una instancia de persuasión.

Sus resoluciones no son vinculatorias, son meras recomendaciones, por eso la Comisión Nacional de Derechos Humanos no puede identificarse con lo que la doctrina considera organismo constitucional autónomo.

De estos tres organismos, que pueden identificarse con lo que la doctrina reconoce como constitucionales autónomos, vemos que en su conformación hay una fuerte intervención de diversos órganos del Estado.

En el Banco de México, su gobernador y sus vicegobernadores son nombrados por el Ejecutivo Federal con aprobación del Senado. El Instituto Federal Electoral, cuyo órgano superior es el Consejo General del Instituto, está integrado por consejeros que son designados por la Cámara de Diputados. Lo vemos también en el caso del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

En todos estos casos vemos que la designación de quienes integran los órganos superiores de estos organismos corresponde al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo o a la mancomunidad de ambos poderes.

Esto pone en entredicho la autonomía de estos organismos constitucionales, porque si bien es cierto que los funcionarios directivos son inamovibles durante el periodo para el cual fueron nombrados, sin embargo, su designación puede conllevar una vinculación cuando menos de gratitud hacia quienes los designaron.

Por esta razón, sería conveniente que se exploraran nuevas formas de designación para este tipo de funcionarios de estas instituciones, cuya

justificación se explica en la doctrina porque tienen como competencia asuntos que requieren una alta especialización técnica, imparcialidad, probidad, en otras palabras de autonomía para garantizar la neutralidad política y la imparcialidad. Es necesario explorar nuevas formas de designación de los funcionarios directivos de estas instituciones.

Además de los citados organismos constitucionales, existen otra serie de organismos que son autónomos, los mencionaba el licenciado González Tiburcio, las universidades públicas.

En la práctica vemos que en el ámbito federal el legislador ordinario ha creado tres universidades públicas autónomas: la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad de Chapingo y la Universidad Autónoma Metropolitana. Y las ha creado en un molde muy peculiar, que es el de organismo descentralizado del Estado.

Existe otro tipo de organismo descentralizado, que es el descentralizado de la Administración Pública, que se inserta en el sector paraestatal de la Administración Pública Federal ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo.

El organismo descentralizado del Estado, o sea, la Universidad Pública Autónoma no deriva su descentralización de la Administración Pública, sino directamente del Estado. La Universidad Pública no está adscrita al Poder Ejecutivo, no forma parte de la Administración Pública Federal adscrita al Poder Ejecutivo.

Los organismos autónomos son producto de descentralización política por eso la Universidad Pública, organismo descentralizado del Estado como dice la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México es una persona de derecho público, es una persona que tiene patrimonio, es pues una universidad autónoma resultado de una acción de descentralización política; descentralización que conlleva la transferencia de atribuciones de parte del poder público hacia una nueva persona distinta, a una persona de Derecho Público.

La descentralización política origina organismos, o sea, personas jurídicas distintas del Estado. Vamos entonces a hacer una primera recapitulación distinguiendo organismo y órgano que son dos conceptos distintos. Así mismo, hay organismos autónomos y órganos también autónomos.

Los organismos autónomos ya los he mencionado inicialmente y ahora haría referencia a algunos órganos autónomos a los que podemos mencionar, entre otros, a los Tribunales Agrarios, que son órganos porque no tienen

personalidad jurídica, al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Todos ellos son órganos y tienen autonomía.

Podemos agregar a ellos otro órgano dotado de autonomía que es la Auditoría Superior de la Federación, que es un órgano de la Cámara de Diputados y está dotado de cierta autonomía.

Podríamos hablar que de órganos autónomos y no autónomos, por ejemplo; no autónomos son los órganos desconcentrados, éstos están previstos en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que dicho numeral dispone que las Secretarías puedan contar con órganos desconcentrados para el mejor alcance de sus objetivos.

Los órganos desconcentrados forman parte de la Administración Pública Federal y, en consecuencia, están sujetos a una relación jerárquica de suprasubordinación respecto de la Secretaría de la que se desconcentran. En esta situación no hay evidentemente autonomía.

El no profundizar en el análisis de estas categorías jurídicas ha dado lugar a la creación de instituciones públicas que se encuentran en conflicto permanente o que desarrollan sus atribuciones de manera que no es la más adecuada.

Así podemos citar el caso de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (CFT), órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). En la creación de esta CFT como órgano desconcentrado advertimos que se trata de un injerto de una institución estadounidense, que se importa a México y se va a instrumentar en el molde del órgano desconcentrado.

La Agencia Reguladora Independiente en los Estados Unidos ha dado lugar a imitaciones en otros países, por ejemplo en Argentina y Brasil. La Agencia Reguladora Independiente en el Brasil es una autarquía, o sea, un organismo descentralizado brasileño que está dotado de personalidad jurídica, tiene patrimonio propio y tiene asignada una serie de atribuciones que son tanto de naturaleza legislativa como jurisdiccional y administrativa, siguiendo al modelo estadounidense.

En Brasil y Estados Unidos los órganos encargados de la regulación del mercado son personas jurídicas que no están sujetas a una relación jerárquica respecto de una Secretaría o Ministerio; en cambio en México, la Agencia Reguladora estadounidense se vino a materializar en un órgano desconcentrado que depende jerárquicamente de un Secretario de Estado.



De ahí ha surgido el conflicto, y en los medios masivos de comunicación se señala que el Secretario de Comunicaciones y Transportes con determinadas resoluciones viola la autonomía de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, cuando en realidad el Secretario de Estado tiene los llamados poderes de mando, dirección, vigilancia y revisión sobre los órganos desconcentrados, poderes característicos de la Administración Centralizada.

Urge pues hacer una revisión de nuestros órganos autónomos para hacer una sistematización de los mismos, una caracterización que quede debidamente establecida en nuestra normativa jurídica y de esta forma podamos crear las instituciones públicas de la manera más adecuada.

Muchas gracias

**MODERADOR : JUAN MANUEL HERNÁNDEZ LICONA**

Muchas gracias al doctor Jorge Fernández Ruiz.

Ahora para cerrar con broche de oro las ponencias de esta mesa, a continuación nos brindará su exposición el doctor Alfonso Nava Negrete.



# **ALFONSO NAVA NEGRETE**

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA PONENCIA



## ALFONSO NAVA NEGRETE

### PONENCIA

Agradezco a las instituciones que tuvieron la amabilidad y la gentileza de haberme invitado a participar en este importante evento académico-político para tratar temas que son de renovación continua sobre la Administración Pública, particularmente federal.

Hablar de los Organismos Autónomos hoy es referirnos a una anarquía jurídico-constitucional, primero porque ya no se entiende qué es autonomía, unos constitucionales, otros legales, otros de hecho, otros de quién sabe qué, pero ya ni sabe uno qué es autonomía de un organismo público federal.

La anarquía que viví hace muchos años y habiendo escrito algunos artículos sobre la materia, me hace recordar ahora que de 1917 a 1947 había muchos organismos creados, unos con el membrete de organismos descentralizados, otros sin nombre, totalmente ayunos, nada más el nombre administrativo, pero sin identificar si eran descentralizados o a qué tribu pertenecían.

En 1947, como muchos de ustedes recordarán, se estableció la primera ley que trató de hacer un prototipo de organismo descentralizado, después vino una segunda, una tercera y la cuarta vigente. No hacemos referencia a cada una de ellas porque el tiempo es breve, pero en la de 1947 se hizo un gran esfuerzo por tratar de dar una fisonomía a lo que eran los organismos descentralizados, pero ni la primera, ni la segunda, ni la tercera, ni la cuarta ley que está vigente, ninguna de esas cuatro dijo que un organismo descentralizado fuera autónomo.

Sí, personalidad jurídica, sí patrimonio propio, pero eso no garantiza autonomía, lo sabemos los que somos burócratas, yo cumpliendo 51 años de burócrata, trabajando en la Administración Pública y en los tribunales, tener personalidad jurídica y patrimonio propio no dan autonomía, no garantizan que el organismo sea autónomo.

De ahí que Don Gabino Fraga —a quien ustedes conocen muy bien— en su libro de 1934 daba las características de un organismo descentralizado imitando a los establecimientos públicos de Francia. Eran unas características muy sabias del maestro, copiándolos o arreglando los de Francia. Pero las leyes que han estado en vigor en México nunca siguieron exactamente las características de autonomía que el maestro planteaba y si lo

hubieran seguido, sí hubieran sido auténticamente autónomos a similitud, repito, de los establecimientos públicos franceses.

Nunca ninguna ley dijo que los organismos fueran autónomos, que yo recuerde, con suerte se me olvida por allá algún párrafo, alguna letra. Pero en la práctica siempre se creyó que teniendo personalidad jurídica y patrimonio propio eran autónomos y así empezaron a nacer multitud de organismos descentralizados, sin seguir la trayectoria de los establecimientos públicos franceses prestadores de servicio público.

El Ejecutivo Federal, como ha sido cada sexenio, tiene sus caprichos, nadie lo limita, tiene toda la libertad del mundo jurídico y no jurídico; crea organismos como se le da la gana, ya sea vía legislación o vía decreto. En consecuencia, los organismos descentralizados que a mí me tocó, en la época del Presidente Díaz Ordaz entre descentralizados y empresas de participación estatal, había como 700 que traté de coleccionarlas y nunca terminé, porque cada rato se creaban, suprimían y se modificaban.

Pero esa colección de organismos descentralizados se dedicaban a todo, no a la prestación de servicios públicos. Luego se desfiguró la idea de Don Gabino Fraga de que un organismo descentralizado debía consagrarse a la prestación de un servicio público, se creó incluso uno para la protección de las mujeres.

¿Qué es el Instituto Nacional de las Mujeres? ¿Qué servicio público presta? Ninguno, y otros órganos que conocemos que también no prestan ningún servicio público y muchos que no sirven para nada, que son elefantes blancos, le cuestan al país millones y millones de pesos y no nos sirven para nada, para los políticos sí, pero para la sociedad no.

Para hablar de organismos autónomos primero tendríamos que saber qué es autonomía o qué es lo que se ha querido entender por autonomía.

Brevemente les debo decir que para mí, a lo largo de la historia de estos organismos descentralizados y de la legislación administrativa federal, lo que se ha buscado es no estar sujeto a la jerarquía de un secretario de Estado, es decir, que sus decisiones sean independientes de lo que piensa y quiere un secretario de Estado.

Lo que los franceses quisieron y obviamente toda Europa se los copiaron, es que estos organismos trabajen con independencia, que hagan sus programas, sus decisiones, sus planes, todo con la seguridad de que la cabeza de estos organismos y su equipo van a trabajar no como otra administración

pública, como parte de la Administración Pública Federal, pero con la libertad de tomar decisiones en el campo.

Esto implicó, seguramente, que los políticos —como saben ustedes, inteligentes siempre— fueran tratando de que estos organismos se salieran de la tutela de los secretarios de Estado. Compañeros, qué quisiéramos en este México tener buenos secretarios de Estado, es un privilegio que un gobierno sexenal haya tenido buenos secretarios; la improvisación es pavorosa y tener un secretario asno es crear una familia de asnos en toda la Administración Pública.

La burocracia que he vivido y la que vivo felizmente, gracias a esa burocracia lenta, lenta como decía Don Artemio del Valle Arizpe, las cosas en Palacio andan despacio, en la Administración Pública todos andamos despacio. Y es riquísimo, no saber, no trabajar y que le paguen a uno esa es la belleza de la burocracia.

Esta Administración Pública que no es propia de México, en todos los países del mundo existe, es lo que favorece la autonomía del organismo descentralizado, pero para poder atender un área de la Administración Pública como se ha dicho con tecnología, con preparación para que de veras un titular de un organismo descentralizado ponga todo su empeño, toda su sabiduría y si él no la tiene suficiente formar un buen equipo.

Siempre he dicho, tengo las esperanzas de que me nombren Director del Instituto Nacional de Cardiología y no para manejar a los cardiólogos, no, yo me formaría un equipo de grandes cardiólogos para que trabajen y yo cobre nada más y hacer buenos discursos y buenos programas. Pero qué improvisación tan maligna.

La improvisación de los organismos descentralizados es lo que ha restado autonomía a estos organismos, la autonomía no se gana por decreto de ley ni por mandato, se gana por las personas que manejan la Administración Pública.

Ahora se hace referencia a los Tribunales Administrativos, yo que fui fundador del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal Fiscal, yo lo sentía de mi propiedad, hasta que descubrí que no era de mi propiedad.

La autonomía de este Tribunal y del otro, se gana por los magistrados, los magistrados debemos ser autónomos, no aceptar cohechos, dedicarnos a entender y estudiar los asuntos, tener siempre los libros, las leyes.

La autonomía se la gana, no se decreta por ley ni por constitución, sería gravísimo que la Constitución dijera: la Suprema Corte de Justicia es autónoma,

compañeros, yo creo que un tribunal si no es autónomo no es tribunal, y la autonomía no la da la ley, la damos los magistrados, los que no nos dejamos cohechar, los que no sentimos, como yo sentí la presión del Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Pero la autonomía de los organismos descentralizados es un problema muy grave. López Portillo en su gobierno inventó la llamada sectorización de la Administración Pública, o sea, un secretario titular, cabeza de sector y todos los organismos del campo de su acción bajo este sector.

Se protestó mucho y llegó el mismo a decir en un Informe Presidencial: no se alarmen, sector nada más se necesita que el secretario vigile lo que hacen los organismos, no significa subordinación jurídica, ni política. De todas maneras, por ejemplo, el famoso Instituto Nacional de Protección a la Mujer y otros dicen: organismos descentralizado no sectorizado.

¿Por qué? porque quieren más autonomía, quieren ser independientes. Yo no entiendo porqué estos organismos quieren más y más. Los llamados organismos constitucionales son autónomos como ya dijo el doctor, que me antecedió en la palabra, porque están en la Constitución.

Caray, compañeros, ese es un error gravísimo, yo digo que esos organismos constitucionales autónomos son inéditos, no sé quién los inventó, aquí en México se le ocurrió ponerle ese membrete y bautizarlos de tal, así es que ahora todos quieren estar en la Constitución, todos, para ser autónomos.

El Banco de México autónomo, eso solamente lo creen en Sudáfrica, el Banco de México depende del secretario de Hacienda y Crédito Público, aunque lo niegue el Presidente. Un Banco de México que maneja las divisas y que no esté sometido a las políticas del Secretario de Hacienda no estaríamos bien, de por sí no estamos bien, menos sería así.

Cuando el Presidente Zedillo dijo: el Procurador General de la República no depende de mí, es autónomo y reformó la Ley Orgánica, solamente un iraquí o un iraní piensa que nuestro Procurador General de la República no depende del Presidente de la República. El Procurador depende del Presidente de la República.

La Comisión de Derechos Humanos quiere ser autónoma y todos quieren ser autónomos, bueno, hasta ni Tribunal Fiscal de la Federación que por naturaleza es autónomo, también quiso ser, pero no para no depender del Poder Judicial de la Federación, sino para tener autonomía presupuestal y lo logró.



Fíjense nada más como están las cosas, el pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa creó una Sala por acuerdo del pleno ¡y qué el Congreso de la Unión sale sobrando!. Si hubiera abogados litigantes aquí, acuérdense, echen abajo esa Sala de Propiedad Intelectual creada totalmente en forma ilegal.

Esto de los organismos autónomos es una anarquía, la Ley Federal de Entidades Paraestatales es una ley anárquica, no se sabe lo que es un organismo descentralizado y hace más excepciones, mismas que con el tiempo serán regla general.

Pero fíjense cómo es alarmante, acabo de leer un artículo de un ex-ministro de la Suprema Corte —mismo que dice que lo ejerce como voto particular a una sentencia de la Sala Administrativa de la Corte— señala que la Comisión Federal de Electricidad, frente a los consumidores del servicio público de electricidad, celebra con los usuarios, que son ustedes y yo, un contrato privado.

Cuando una Sala Administrativa de la Corte dice eso, hay que cambiar a los ministros o llevarles un curso intensivo de Derecho Administrativo. Y luego la propia sentencia de la Sala Administrativa señala que la Comisión Federal de Electricidad no es autoridad, es un simple particular. Eso lo oí yo hace 100 años, no sé en qué libro de África del Sur; cómo negarle a la Comisión Federal de Electricidad la categoría de autoridad y dictaminar que celebra un contrato privado con los usuarios.

Yo nunca he celebrado un contrato privado con la Comisión, yo celebré uno público, un contrato administrativo de suministro. Eso lo saben los que saben leer libros de Derecho Administrativo nacionales y extranjeros.

Estamos llegando a la anarquía de no saber ¿qué es un órgano descentralizado y qué es la autonomía de los organismos?  
Todos quieren tener autonomía sin saber qué es.

¿Y realmente hay autonomía de todos estos organismos?

Es una anarquía, necesitamos una nueva ley que estructure, que dé una nueva fisonomía —la que se quiera— pero no tener tantos organismos como citaba mi antecesor en su exposición.

Aquí entre nos, la Comisión de Derechos Humanos es un elefante blanco, si algunos de ustedes trabaja ahí vaya pensando en otra chamba, porque la Comisión de Derechos Humanos, yo lo digo con toda seriedad, pese a sus excelentes directores —algunos alumnos míos— no sirve para nada, nada más

propone y luego si propone como decía el doctor Fernando Ruiz, no es autoridad, pero cómo cobran y es un organismo descentralizado legalmente.

¿Es autonomía eso, es autonomía despilfarrar el dinero, los recursos que necesita el país? Necesitamos una nueva generación de abogados especialistas en Derecho Público —puesto que de Derecho Privado tenemos miles— que se dediquen a hacer una nueva configuración de un organismo descentralizado con funciones específicas, que garanticen su autonomía frente a la jerarquía de una Secretaría de Estado.

Ahora resulta que en los tribunales administrativos regulados en la Constitución son también organismos constitucionales autónomos, eso es desconocer materialmente el origen de los tribunales administrativos.

Ahora que leí este artículo del ex-presidente de la Suprema Corte ¿saben qué propone en su voto particular? que es un acto administrativo plurilateral o no sé qué cosa, es un vil contrato administrativo.

Voy a empezar a dar clases en el doctorado de Contratos Administrativos, los invito para que conozcamos lo que es un contrato administrativo público y entender —aunque no tengan el Código Civil o la Ley Administrativa— qué es un verdadero Contrato Administrativo, como los famosos convenios petroleros que son un desastre nacional.

Muchas gracias por su atención

**Juan Manuel Hernández Licona**

Gracias doctor Alfonso Nava Negrete.

Vamos pasar ahora a la etapa de preguntas y respuestas. Si les parece en el mismo orden de las exposiciones, le pedimos al licenciado Enrique González Tiburcio si nos hace el favor de elegir tres de las preguntas.

## SESIÓN DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS

**ENRIQUE GONZÁLEZ TIBURCIO.** En el orden de cómo fueron llegando, pregunta de Juan Carlos Aparicio Bañuelos, de la Universidad Autónoma Metropolitana, dice: “¿Cree usted que por ventura la Secretaría de la Función Pública pueda desaparecer en aras de fortalecer al IFAI?”.

El caso de la Secretaría de la Función Pública, no es de ahora, pues de tiempo atrás se ha venido comentando que es muy complicado el poder realizar las funciones de sanción, supervisión, vigilancia de la gestión pública, siendo juez y parte. Ese ha sido un comentario no de ahorita, fue un comentario del propio origen de la entonces Secretaría de Desarrollo Administrativo y Contraloría en los años 80.

El planteamiento ha venido evolucionando de manera importante, se ha creado la Auditoría Superior de la Federación, dependiente de la Cámara de Diputados. Me parece que los organismos encargados del control y la fiscalización tienen que estar dentro de otro poder, no pueden ser parte del Poder Ejecutivo. La tendencia a nivel internacional va en esa ruta, en ese sentido.

**DIONISIO GONZÁLEZ MOJARRO.** De la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, dice: “¿Qué ventajas tendría una reforma de la Ley del IFAI en el marco de la Administración Pública mexicana?”.

Si bien entiendo, hay hoy una reforma a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que salió del Senado hacia la Cámara de Diputados en el pasado periodo ordinario de sesiones. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental curiosamente no se ha adaptado, no se ha reformado de acuerdo a los preceptos y a los cambios que tuvo la reforma constitucional del año 2007, es una cuestión terriblemente grave, en los transitorios dice que en año y medio tendrá que reformarse, todavía estamos en esta situación de tránsito.

Es importante hacer una reforma de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, un poco para ver los pros y contras que ha generado esta ley, tanto en la parte del Derecho de Acceso de las demandas de solicitud del ciudadano como en la parte que tiene que ver con el costo y el trabajo que esta ley introduce dentro de la propia Administración Pública, que a veces no se le otorga un valor intrínseco, o bien, es una carga adicional de trabajo.

Esa parte habrá que revisarla y entender que la información es esencialmente pública y que al administrador público en el gobierno le toca

conservarla, administrarla bien, reservarla en los casos previstos y bajo las razones necesarias.

Hace falta un proceso de cambio en ese sentido y si me preguntan yo diría que haría falta una ley no solamente federal, sino de carácter general porque tenemos órganos garantes de acceso a la información a nivel de los estados. Si a nivel federal el derecho de acceso a la información es complicado, a nivel de los estados es una historia mucho más grave.

La última pregunta dice: “¿Cuáles son las sanciones que el IFAI impone al ente público que niega u oculta información habiendo superado el tiempo máximo de reserva?”.

En este caso, el IFAI como tal no tiene esa capacidad, la tiene la Secretaría de la Función Pública, la cual a través de las contralorías impone, según el grado de las sanciones que ustedes conocen, amonestación privada, amonestación pública, separación por “x” tiempo, separación definitiva y si el proceso es más grave dará vista a la parte de carácter penal.

Ese es básicamente el punto. La crítica que haría es que la parte de responsables y responsabilidades en materia de Ley de Acceso a la Información habrá que modificarla de manera importante. Esa parte está absolutamente colapsada en 6, 7 años la información que la Secretaría de la Función Pública ha podido darnos sobre los casos que ha sancionado por no dar información no llegan a más de 15. Lo que implica una reforma importante si es que queremos que este derecho de acceso a la información realmente funcione para la sociedad y avance como lo ha hecho en las sociedades democráticas avanzadas. Gracias.

**JUAN MANUEL HERNÁNDEZ LICONA.** Si nos hace el favor doctor Fernández Ruiz.

**JORGE FERNÁNDEZ RUIZ.** Muchas gracias. Varias preguntas se refieren al tema de la forma de designar a ciertos funcionarios públicos de alto rango, no sólo de los organismos constitucionales autónomos, sino también mencionan aquí a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Creo que a estos funcionarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de los organismos autónomos, no debieran designarse en la forma que se hace en la actualidad.

Es un sistema copiado de otros países y que pareciera tratar de subordinar los poderes Legislativo y Ejecutivo al Poder Judicial, ya que el titular

del Poder Ejecutivo y los integrantes del Legislativo son designados por la vía electoral.

En alguna de estas preguntas se menciona la posibilidad de que fueran electos, ya en México en épocas pasadas el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se designaba por la vía electoral, pero es moneda corriente en el Derecho Público Comparado señalar la inoperancia de la designación de los titulares de la Suprema Corte de Justicia de los países por la vía electoral, porque sería politizar, dicen, la impartición de justicia.

Hay un consenso generalizado en la doctrina en el sentido de que no deben designarse por la vía electoral, pero esto no quiere decir que la designación por parte de los otros poderes sea razonable. En lo personal, he expuesto en reiteradas ocasiones, una propuesta en el sentido de que ese tipo de funcionarios deberían de ser designados mediante un mecanismo consistente en determinar previamente cuál es el perfil del funcionario que se va a designar, cuál es el perfil del ministro de la Suprema Corte de Justicia, cuál es el perfil del magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuál es el perfil del miembro del Consejo General del Instituto Federal Electoral, etcétera.

En cada caso definir las características y los requisitos que debe satisfacer quien ocupe ese cargo. Una vez hecho esto que no haya lugar a que determinadas instancias propongan, porque la proposición ya es una fuente cuando menos de agradecimiento sino es que de compromiso. Sin necesidad de que nadie los proponga el que considere cubrir los requisitos y tenga ganas de ocupar el cargo, que lo manifieste y se inscriba, se postule por sí mismo para ocupar el cargo, que haya una instancia de revisión, podría ser un órgano legislativo de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores, una comisión que revisara las solicitudes de cada aspirante a ocupar el cargo.

Y determinara cuáles llenaron los requisitos formales y cuáles no. Depurados los que no pueden ocupar el cargo por no satisfacer los requisitos, el resto, cualquiera de ellos, podría ser. De suerte que no se sujete a exámenes porque quién hace el cuestionario, quién garantiza que no se va a filtrar, quién garantiza que no va a estar orientado el cuestionario a determinadas ideologías.

Que no haya un examen, no haya revisores de examen, no haya quien aprueba y quien repruebe, sino simplemente quién revise documentación y diga estos cumplieron y no cumplieron.

Para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se necesita ser abogado, tener título de profesional del Derecho, una experiencia comprobada, con antecedentes limpios, no pertenecer a un partido político, no haber sido dirigente de un partido político en los últimos “x” años, para

garantizar la neutralidad política, para garantizar la imparcialidad, no ser ministro de un culto religioso, no tener doble nacionalidad, en fin, una serie de requisitos.

Aquel que considere que cubre y satisface esos requisitos que se postule y, por tanto, que sea el azar quien resuelva o insaculación que se determine quién ocupa el cargo. Esa es una propuesta que yo he formulado.

Otra pregunta dice: “Que si sería conveniente que PEMEX fuese un organismo autónomo”.

Esto no es razonable, porque sin ser autónomo hay tan elevada corrupción ya. Dotado de autonomía —que restringiría las labores de vigilancia, de control, de fiscalización— estaríamos en peores condiciones de las que estamos actualmente.

Por último, una referencia a Juan Carlos Aparicio, que me señala no haber mencionado a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y pregunta qué tan real es su autonomía. Yo le digo que no mencioné sino a organismos y órganos autónomos del ámbito federal, la Universidad de la Ciudad de México es un organismo descentralizado en la Administración Pública del Distrito Federal. Muchas gracias

**JUAN MANUEL HERNÁNDEZ LICONA**, Ahora le toca el turno al doctor Alfonso Nava Negrete.

**ALFONSO NAVA NEGRETE.** De las preguntas que me han formulado, agradezco el que me mandó una felicitación, yo creo que no sabe Derecho Administrativo por eso me felicita. Un tema que uno quisiera tratar, aunque no me lo han preguntado se los digo. Me parece muy criminal, jurídicamente, que la Suprema Corte, como el caso de la Comisión Federal de Electricidad esté negando el amparo a los consumidores de energía eléctrica por tratarse de un contrato privado, negando a la Comisión Federal el carácter de autoridad, declarando improcedente el juicio de amparo, como hay otras leyes administrativas que están negando la posibilidad de defensa de consumidores de servicios públicos.

Petróleos Mexicanos ha tenido una trayectoria desde su nacimiento hasta el día de hoy muy importante porque maneja, administra uno de los recursos naturales más valiosos que tenemos en nuestro país. Con tantas reformas que ha sufrido y su nueva legislación que trata de diseñar hasta donde es posible un nuevo organismo descentralizado llamado Petróleos Mexicanos, parece como si esta nueva legislación garantizara la fortaleza no sólo

descentralizada del organismo, sino también de su carácter de empresa petrolera, de empresa al servicio de la sociedad.

La tendencia del Presidente de la República de privatizar a Petróleos Mexicanos no le resultó, afortunadamente. Petróleos Mexicanos debe seguir siendo un organismo descentralizado con autonomía y, sobre todo, porque no es prototípico de otros descentralizados, es de las pocas empresas públicas que nos quedan después de la venta de garage que han hecho otros presidentes.

Petróleos Mexicanos debe seguir siendo un organismo descentralizado, que se le respete como empresa pública y no intervenga la Secretaría de Energía tratando de desacreditar al nuevo director de Petróleos Mexicanos, tratando de meterse en la vida empresarial de Petróleos Mexicanos. Sospecho que la titular no sabe o no ha tenido en sus manos un litro de petróleo como para sacrificar la autonomía, esa sí debe tener como empresa pública.

Desde mi punto de vista, Petróleos Mexicanos —y no porque haya sido una obra de Lázaro Cárdenas nada más, sino porque merece el respeto de todos los mexicanos— requiere de una nueva legislación hecha por abogados, por expertos que sepan que esta empresa no debe proseguir manteniendo al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Es tiempo de que algún presidente líder le deje a Petróleos Mexicanos sus propios ingresos para crear una serie de empresas nuevas que necesita el país, tomando como materia prima el petróleo. Petróleos Mexicanos, no debe privatizarse y debe seguir siendo un gran organismo descentralizado, guardada proporción como nuestra Universidad Nacional Autónoma de México que para mí, así lo digo en mi libro de Derecho Administrativo, es el máximo organismo descentralizado autónomo, nuestra Universidad, gracias a sus goyas, es autónoma ciento por ciento.

Otra pregunta dice; si es necesario que se supriman los organismos descentralizados, privatizarlos.

No, lo que necesitamos es una nueva legislación hecha cuidadosamente para hacer una figura acorde a nuestra realidad política, jurídica y económica. El organismo descentralizado no nada más en México, en Europa, en el mundo occidental, cuando menos, siguen creando organismos federales autónomos.

Hace falta la especialidad, poner la atención concreta en áreas de la Administración Pública no involucradas y, sobre todo, garantizar, no sé cómo, pero garantizar que no haya corrupción en estos organismos tan importantes como la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos. Eso es todo. Muchas gracias

**JUAN MANUEL HERNÁNDEZ LICONA**, quiero comentarles en relación a las demás preguntas que formularon y no alcanzaron a ser contestadas, les pedimos anotarán su dirección de correo electrónico para rogarles a los ponentes si con posterioridad puedan responderlas por vía electrónica.

Para cerrar esta mesa y hacer entrega de las constancias, le cedemos la palabra al licenciado César Becker Cuéllar.

**CÉSAR BECKER CUÉLLAR**, con nuestro profundo agradecimiento y reconocimiento por su participación me voy a permitir entregar las siguientes constancias, leeré la primera que a la letra dice:

*“Tanto la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Nacional de Administración Pública, el Comité y el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, otorgan la presente constancia al señor licenciado Enrique González Tiburcio por su participación como ponente en el Seminario Legislación, Administración Pública y Globalización que se realizó los días 10, 11 y 12 de noviembre de 2010 en la Ciudad de México, teniendo como sedes la antigua Escuela Nacional de Jurisprudencia y la Cámara de Diputados”.*

Firman el doctor Ruperto Patiño Manffer, diputado Omar Fayad Meneses, el de la voz y Don José R. Castelazo.

Muchas gracias. Damos por concluida esta sesión



**SEMINARIO**  
**LEGISLACIÓN, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GLOBALIZACIÓN**  
10, 11 Y 12 NOVIEMBRE 2010

SEDE: SALA “MURAL DE LOS CONSTITUYENTES”. EDIFICIO E, CÁMARA DE DIPUTADOS  
VIERNES 12 DE NOVIEMBRE DE 2010

**LÍNEA TEMÁTICA III**  
**PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA ADMINISTRACIÓN**

**MESAS:**

**MESA 7: GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**MESA 8: GOBERNABILIDAD**

**MESA 9: RESPONSABILIDAD DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRENTE AL CIUDADANO**



**SEMINARIO**  
**LEGISLACIÓN, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GLOBALIZACIÓN**  
10, 11 Y 12 NOVIEMBRE 2010

SEDE: SALA “MURAL DE LOS CONSTITUYENTES”. EDIFICIO E, CÁMARA DE DIPUTADOS  
VIERNES 12 DE NOVIEMBRE DE 2010

**LÍNEA TEMÁTICA III**  
**PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA ADMINISTRACIÓN**

**MESA 7:**  
**GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PONENTES**

CÉSAR CAMACHO QUIROZ  
MANUEL GÓMEZPERALTA DAMIRÓN  
PORFIRIO MUÑOZ LEDO

**MODERADOR:**

FEDERICO PIZARRO SUÁREZ



## MESA 7:

### GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

#### PONENTES

CÉSAR CAMACHO QUIROZ  
MANUEL GÓMEZPERALTA DAMIRÓN  
PORFIRIO MUÑOZ LEDO

#### MODERADOR:

FEDERICO PIZARRO SUÁREZ

#### LIC. CÉSAR BECKER CUÉLLAR

Vamos a comenzar con esta tercera jornada del **Seminario Legislación, Administración Pública y Globalización**, que están llevando a cabo la Facultad de Derecho de la UNAM, el Instituto Nacional de Administración Pública y el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados.

Hoy llevaremos a cabo tres Mesas de trabajo con la línea temática: *Propuestas para la Mejora de la Administración Pública*. El primer día tuvimos la línea temática: *Derecho Administrativo y Administración Pública*; ayer analizamos las nuevas tendencias del derecho administrativo en la globalización y hoy concluiremos con las propuestas para la mejora de la administración pública.

También suplicamos a ustedes que nos disculpen, ya que por causas ajenas a la voluntad de los organizadores de este evento, el día de hoy, ha estado muy complicado el acceso a las instalaciones de la Cámara, sabemos, que siempre en fechas en que se analiza y aprueba el presupuesto, diversos grupos vienen a manifestarse y complican un poco la llegada y el acceso, sin embargo en unos minutos más comenzaremos.

Ruego a ustedes pasar a ocupar su lugar correspondiente, gracias.

Voy a dar comienzo a esta primera Mesa de esta tercera jornada, la Mesa 7 de este Seminario, titulada: *Gobierno y Administración Pública*.

Nos acompañan en el presídium, como ponentes, el maestro César Camacho Quiroz, el licenciado Manuel Gómezperalta Damirón; nos informan que en breves momentos se incorporará también con nosotros el diputado Porfirio Muñoz Ledo, que viene en camino hacia estas instalaciones, y como moderador estará el licenciado Federico Pizarro Suárez, a quien cedo la palabra.

### **MODERADOR: FEDERICO PIZARRO SUÁREZ**

Antes que nada, quisiera agradecer al Instituto Nacional de Administración Pública, al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Honorable Cámara de Diputados, a la Facultad de Derecho de –mi alma mater–, la Universidad Nacional Autónoma de México, la oportunidad de haber podido intervenir en la organización, y también como moderador en este Seminario, que como el año pasado nos ha traído grandes experiencias.

Parfraseando a González Casanova, la referencia que hacía él en cuanto a la importancia que tienen los proyectos en relación con los conceptos que hemos vertido; la generalización en ese sentido del propio proyecto, como desplaza al concepto en su momento, y nos abocamos después a los planes para que de estos seminarios surjan ideas, como han surgido, pero también proyectos y que sean útiles para la sociedad, y sobre todo, al mundo que nos rodea.

Me distingue, desde luego la Mesa a quien tengo el honor de acompañar, tanto al maestro y licenciado César Camacho Quiroz, como al licenciado y maestro también Manuel Gómezperalta con quien me une una fraterna amistad y, desde luego, al maestro y diputado Porfirio Muñoz Ledo.

Les agradezco su atención, su asistencia.

Tiene la palabra el señor y maestro don César Camacho Quiroz.

# **CÉSAR CAMACHO QUIROZ**

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA PONENCIA





## CÉSAR CAMACHO QUIROZ

### PONENCIA

Gracias. Muchas gracias a todos, denme la oportunidad de hablar desde aquí, porque es lo que más se parece a la tribuna de San Lázaro, con alguna dosis de nostalgia política y profesional.

Por supuesto, me sumo al agradecimiento y a la felicitación que mi amigo Federico Pizarro ha hecho pública a las instituciones que nos han dado la oportunidad de estar aquí esta mañana, y que han impulsado la celebración durante los dos días precedentes de eventos de orden académico de esta envergadura, de esta importancia.

Me complace acompañar a mi amigo Manuel Gómezperalta y también a mi amigo Porfirio Muñoz Ledo.

Quiero empezar destacando el valor de la concertación. No parece que en algún tiempo haya sido el signo que moviera las relaciones entre los actores públicos. De suerte, que en el sitio donde se conciertan los grandes acuerdos que se traducen en normas jurídicas, me parece de la mayor importancia, exaltar el valor de este acuerdo entre la Facultad de Derecho —también mi escuela— con el CEDIP, muy bien dirigido por mi tocayo y querido amigo César Becker Cuéllar, y por el Instituto Nacional de Administración Pública, al que también con todo orgullo pertenezco.

Me place que me hayan invitado a este *Seminario Legislación, Administración Pública y Globalización*, porque son temas irremediamente vinculados. Pero más, a esta línea temática que es la que ve hacia delante: las propuestas para la mejora de la administración.

En México, y los políticos subrayadamente, somos muy afectos a hacer muy buenos diagnósticos y decimos: “¿Por qué las cosas son como son?”, y nos afanamos en explicar de dónde venimos; y a veces, poco tiempo le dedicamos a la sugerencia de hacia dónde vamos o cuáles son las propuestas que vale la pena poner en la mesa para que todos encontremos un cauce, una manera de ubicarnos, —lo más importante— un rol concreto que asumir para que estos asuntos no sean de otros, sino que sean por supuesto de cada uno y en su conjunto los podamos resolver.

*Gobierno y Administración Pública* es el título que se ha sugerido a esta Mesa, gobierno y administración pública, que suelen ser términos que para algunos parecen ser tan próximos que se funden hasta confundirse, y no

debemos permitir la confusión, porque justamente nos impide tener no sólo el buen diagnóstico del que hablaba, sino la orientación de hacia dónde transitar.

Me atrevería a sugerir, que junto a esta propuesta de *gobierno y administración pública*, nos diéramos la licencia de agregar a los ciudadanos; es decir: *Gobierno, administración pública y ciudadanía*, porque ninguno de los dos primeros tiene ninguna razón de ser, si no en función del tercero de los factores de los que estoy hablando.

Dicen algunos que el Estado es la obra superior de la cultura, el Estado en su acepción más amplia. Esta expresión tradicional, aprendida en las escuelas de derecho como la síntesis de la población, el territorio y el gobierno. Si es efectivamente, la obra cultural más importante, tenemos que ver cómo le sirve a aquéllos que la crearon, por supuesto, para su propio beneficio.

Si incluimos al ciudadano, al ciudadano del siglo *xxi*, no sólo creo que tendríamos que incluirlo como el beneficiario de la administración pública, como el destinatario de las obras de gobierno, sino como un actor crecientemente protagónico en una vida común, que más temprano que tarde le impacta. Esperemos que sea entonces un impacto positivo.

Es más, los regímenes democráticos —y el nuestro lo es, aunque hay que admitir que vivimos una democracia tierna, una democracia que necesita consolidarse— tienen como principio y fin al ciudadano, a las personas, a los seres humanos.

Si se trata entonces de gobierno, administración pública y ciudadano, convendrán conmigo en que un gobierno democrático, porque el adjetivo hoy parece ser necesario subrayarlo, gobierna democráticamente. Pero esto no pretende ser de mi parte una expresión discursiva que entraña que un gobierno gobierne democráticamente.

Un gobierno democrático redistribuye el poder; es decir, en un gobierno autoritario hay una doble concentración: una concentración en un ámbito que calificaría como horizontal, es decir, entre los tres poderes de gobierno hay uno que no sólo es fuerte sino omnipotente, y algo de eso sabemos; y en la vertical, en la relación federación, estados y municipios hay uno que concentra el poder, la federación. Entonces, un primer elemento de un gobierno democrático es que redistribuye el ejercicio del poder.

Algo más, en un gobierno democrático hay un ajuste al principio de legalidad, es decir, el Estado de Derecho no es sólo una manifestación discursiva en un gobierno democrático. Como es bien sabido por ustedes, el principio de legalidad siendo importante y obligatorio para todos al primero que le resulta

obligatorio es al Estado o, corrijo, al gobierno, a la autoridad quien no puede hacer lo que le venga en gana, sino única y exclusivamente, lo que la Constitución o en general la ley le ordena.

Un gobierno democrático es un gobierno que se apercibe, que ejerce sus tareas como aquí en una vitrina; es decir, es un gobierno transparente y afecto a la rendición de cuentas. Un gobierno democrático es un gobierno que lucha, que trabaja de manera sostenida para abatir la corrupción. Digo abatir, porque en el exceso retórico al que los políticos somos tan afectos, solemos decir, “Vamos a erradicar la corrupción, vamos a auditar la corrupción”. Mucho me temo, que la corrupción es un fenómeno vinculado a la naturaleza humana y recurrentemente el fenómeno aparece y disminuye, a lo mejor, tengo una dosis de pesimismo, pero veo difícil que desaparezca.

Lo que hay que hacer es abatirlo—ojalá— hasta desaparecerlo, pero un gobierno complaciente de reglas laxas o, peor, un gobierno cómplice, es un gobierno evidentemente no democrático. Un gobierno democrático potencia la participación ciudadana no abjurando del ejercicio del poder que le fue otorgado en mandato, cuyo origen es el voto popular, sabe abrir los cauces para la participación social.

Es decir, no se trata de menoscabar —y lo digo en la casa de la representación pública— el ejercicio de la autoridad por parte de aquéllos a quien se les confirió y que en su momento serán llamados a cuentas, sino saber que hay muchos asuntos que deben pasar por el sedal de la gente si se quiere que se consoliden y que se logre una suerte de apropiación social.

Un gobierno democrático —y con ello termino y voy empezando a darle cauce al tema de la administración—, es un gobierno que no se contenta con echar mano de ese bono democrático, producto de una elección que puede ser competitiva, equitativa, legal, pero el gobierno democrático tiene la legitimidad de los resultados; es decir, no puede contentarse con decir: “Fui electo abrumadoramente, y si hubo, recursos jurídicos que impugnaron la elección, fueron resueltos a mi favor”. Todo esto puede ser inapelable, todo esto puede ser rigurosamente cierto, pero si un gobierno no da resultados todos los días va minando su legitimidad, y en consecuencia ya no gobierna democráticamente.

Si estuvieron de acuerdo conmigo de saber, que tenemos o aspiramos a consolidar un gobierno democrático, la ejecución de un gobierno democrático corre a cargo de una administración pública profesional.

La administración pública fue un concepto que se fue decantando con el paso de los años —y diría que— de manera sistemática, ordenada, con preceptos académicos, es un concepto que surge en los Estados Unidos a finales del siglo

XIX, es decir, no hace mucho, y se le consideró durante décadas como simplemente un instrumento que permitía al gobierno hacerlo todo, pero con menos gasto y con mayor eficacia, inclusive se sostuvo por décadas que la administración pública debía ser políticamente neutra, es decir, sólo un instrumento en donde la eficiencia y la eficacia se aposentaran y fuera políticamente neutro.

Incluso, se llegó a decir que de la política se ocupa el Poder Legislativo, de la función jurisdiccional el Poder Judicial y llanamente de la administración el Poder Ejecutivo. Me parece que es una idea que hoy difícilmente se sostendría.

Si hay un personaje de la vida pública, sobre todo en un país de corte presidencial como el nuestro, que hace política es el Ejecutivo. Entonces me parecería impensable ajustar, limitar, presionar al Ejecutivo y a su administración pública, sosteniendo que no hacen política que sólo administran en el sentido más elemental del término.

Dicen los especialistas que la administración pública atiende a principios y valores. Me iré muy rápido porque estas cosas las he comentado a propósito del Estado democrático. Los principios, la constitucionalidad es la Constitución, la fuente de cualquier atribución, no hay más, el orden en tanto la existencia de un sistema normativo que a cada quien asigna su lugar, la calidad de vida a la que está obligada la administración pública y respeto de los valores, la democracia, la libertad, la equidad, el desarrollo.

En consecuencia, hoy difícilmente sostendríamos —no me atrevería a hacerlo porque no comparto esa opinión— que la administración pública es políticamente neutra. No, la administración pública es un instrumento que manteniendo los principios elementales que buscan la eficiencia y la eficacia concretan un proyecto político, un proyecto político que por supuesto no es privativo o su confección no es de la única responsabilidad del Presidente, un proyecto de nación que se concierta y se construye con los otros actores, elementalmente con los diputados y senadores en un país como el nuestro.

Que dicho sea de paso, no creo que hayamos logrado despegar todo lo que hubiéramos querido, porque la estructura constitucional que regula las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo es la misma; es decir, no hemos modificado las reglas de trato político y jurídico entre los poderes, cuando el país es otro.

Dicho en forma sintética, echando mano de una expresión evangélica, estamos queriendo meter vino nuevo en odres viejos. Por eso se acusa de parálisis legislativa o de diálogo infructuoso entre poderes.

En consecuencia, lo que tenemos que ver es cuáles son los —y sugeriría autorizar la licencia— “retos-propuestas” de un gobierno democrático mediante su administración pública. Insisto, retos para convertirlos en opciones para consolidar un régimen democrático en el que tengan relación, intervención los tres poderes, pero diría subrayadamente el Legislativo y el Ejecutivo.

No olvidemos que desde John Locke, que fue el primero en sugerir la división de poderes —no Montesquieu—, habló fundamentalmente de dos poderes: el que hace la ley y el que ejecuta la ley; es decir, los niveles de tensión —si se me permite el término— más importantes, más intensos siempre se dan entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, toda vez que el Judicial tiene perfectamente acotada su tarea y mientras no se salga de ese cauce no va a haber necesidad de que se involucre con los otros en la vida cotidiana más allá de intervenir en la ratificación de los nombramientos o en la autorización de un presupuesto.

Bien, me voy a tomar la libertad —de manera muy breve— de formular algunos retos-propuestas de un gobierno democrático que cruzan a los tres factores de los que he hablado aquí, estrictamente al gobierno, a la administración y finalmente al ciudadano; y cuando digo finalmente no es porque esté en el último lugar, es decir, es puramente nominal la expresión.

Primero. Si hablé de la necesidad de redistribuir el poder, pugno, propongo la reivindicación del federalismo. Es decir, desde 1824 el país se declara federalista y —salvo los episodios de las siete leyes de 1836, las bases orgánicas de 1843, los dos efímeros imperios: el de Iturbide y el otro de Maximiliano—, el país ha sido formalmente federalista aunque hemos padecido —a decir verdad— un centralismo asfixiante que ha impedido que las regiones, que los gobiernos locales puedan echar mano de todo su potencial, de su potencial en el ámbito de la generación de ideas, pero lo más importante, del potencial en el ámbito de la concreción de proyectos.

Porque, si bien esta nación, como lo dice la Constitución reformada poco después de 2000, es única e indivisible, no podemos dejar de percibir que no es lo mismo Chiapas y Oaxaca, que Sonora o cualquiera de los estados fronterizos, que decir de los estados del altiplano.

Es decir, algunos dirían que hay muchas naciones dentro de un gran país. En consecuencia la redistribución del poder pasa no sólo por la redistribución del dinero. Los discursos de los que hemos abusado algunos políticos que dice: “el federalismo se ha concretado porque hay más dinero para los estados. Siendo importante, es paradójicamente más centralista, porque hace más dependientes a los gobiernos locales lo que entre comillas “buenamente, les quiera dar el gobierno federal”.

En consecuencia, el reto no es sólo redistribuir dinero sino redistribuir funciones, redistribuir quehaceres, redistribuir responsabilidades, todo esto junto se llama redistribuir poder.

Algo más. Algunas cosas muy concretas que llevarían a la consolidación de los estados es quitar la sobrerregulación federal de la vida local. Hoy los requisitos de legibilidad, duración del mandato, reglas de sustitución, régimen de compatibilidades, todo ello de las autoridades municipales lo decide la Constitución federal.

No es que me pronuncie a favor de la reelección, pero yo quitaría de la Constitución federal,—solo por hablar de un tema—la limitación y dejaría que cada estado determine si le viene bien la reelección o no.

Es decir, no pasar de un régimen duro de no reelección a un régimen duro de sí reelección. En todo caso que si a un Estado le viene bien, enhorabuena, si a otro estado no le viene bien, lo prohibirá, pero eso permitirá la reivindicación del poder local, me parece que es sencillamente darles las condiciones de mayores de edad a los estados del país.

En el ámbito jurisdiccional, por supuesto que me gusta, respeto y contribuiré desde mi modesto sitio a la consolidación del amparo. Pero, el amparo no deja de ser también la expresión de asfixia federal para la justicia local. He visto con enorme simpatía la creación de salas constitucionales en las constituciones locales.

Al menos hoy 10 estados tienen sala constitucional que ha ido avanzando en la revisión del apego de los actos de autoridad local, de apego de esos actos de autoridad con la constitución local. Que dicho de paso, esa constitución local tampoco puede estar, sino en consonancia con la Constitución federal. De suerte que ahí tenemos la primera garantía.

Algo más en el ámbito de lo político: los gobiernos metropolitanos. Es absurdo para un ciudadano, que le digan “es que esto ya no se puede, porque en la otra banqueta ya hay otra autoridad, entonces esa autoridad piensa diferente, ha tomado decisiones diferentes y no podemos hacer nada.

La Constitución actual ya prevé una vinculación metropolitana entre municipios de un mismo estado. Lo que no prevé son relaciones entre estados. Sólo hay una previsión en el 122, que es la relación entre el estado de México y el Distrito Federal.

Pero, qué pasa cuando hay varias zonas metropolitanas que cruzan más de un estado como La Laguna, que está conformada por zonas de los estados de Coahuila y Durango. Me parece que debe haber bases constitucionales y sólo de ese tamaño para funcionar, para dar las reglas a partir de las cuales se vinculen los estados, los gobiernos de estados limítrofes porque los ciudadanos no son – por cierto–, municipales ni estatales.

Son gente que sencillamente quiere vivir mejor y que no concibe que no puedan hacer nada para evitarlo porque la fuente de la contaminación que le daña esta en el estado vecino, y por lo tanto ya que se trata de otra autoridad. La contaminación, como el drenaje, como la provisión de agua potable no conoce de los límites geopolíticos que hemos impuesto los seres humanos.

Decía de paso, ahora lo diré más ampliamente, que es importante potenciar la participación civil. La participación civil de la sociedad civil ha ayudado, por ejemplo, en la verificación de la correcta ejecución de una obra pública.

Existen comités ciudadanos de control y vigilancia que lo harán de manera mucho más eficaz porque ahí viven, donde la autoridad está haciendo una obra, donde las acciones públicas se concretan y seguramente lo podrá hacer de mejor manera.

No obstante que hace muy poco tiempo, se reformó el artículo 6º, para incorporar el derecho al acceso a la información. Todavía ahí tenemos un reto cultural. Es decir, del derecho simple y llanamente a la información que ya se tenía de hace años pasamos a lo que podríamos llamar un estado superior en la materia. El derecho del acceso a la información pública gubernamental.

Me parece que hay una gran resistencia de parte del gobierno federal en algunas de sus secretarías y en muchos gobiernos estatales y municipales para no dar datos y para creer que gobernar sigue siendo un privilegio y un asunto insular.

Entonces, creo que tenemos la legislación secundaria porque ya está la reforma constitucional. Pero en la legislación secundaria necesitamos trabajar intensamente porque tiene como principales operadores a las administraciones públicas.

No obstante que la obligación de transparentar es por igual del Legislativo al Judicial y el Ejecutivo por el número de servidores públicos, por el número de asuntos a su cargo, es infinitamente superior lo que tiene que transparentar el Ejecutivo, a lo que tiene que transparentar el Legislativo y el

Judicial. Junto con la rendición de cuentas hay dos materias adicionales que siempre considero que es una especie de tripoder.

El tema de la transparencia y la rendición de cuentas, el tema de los archivos y el tema de los datos personales. Es decir, muchos aducen que no entregan la información, porque no tienen archivos. Qué cosas, en este país no hay ley de archivos.

Es decir, el tema tan delicado de los archivos está regulado por reglamentos, pero no hay ley todavía, hay por ahí minutas muy avanzadas que algunos esperamos que muy pronto vean la luz. El tema de los datos personales, es decir, los datos de cada uno de nosotros tienen que ser celosamente guardados y el que debe dar la garantía de que no serán utilizados en nuestro perjuicio, o sin nuestra autorización será por supuesto el Estado, y no el Estado en términos genéricos, el Poder Ejecutivo para ser más exactos.

Nos ha extrañado cuando de momento llega una publicidad de una compañía que nos vende cosas, que tienen todos nuestros datos y la dirección y demás, de dónde vienen esos datos. Los datos personales suelen ser objeto de comercio, es decir, se venden bases de datos justamente por la falta de regulación.

La justicia restaurativa. Los abogados a veces nos hemos afanado por hacer de cada proceso jurídico o judicial o parajudicial un monumento a la legalidad –o mejor dicho no a la legalidad-, a la ley, a la norma, al cuerpo jurídico, y nos importa más la parte formal que el contenido de la ley. Que al final, no es otro que tratar de concretar el valor de la justicia.

Entonces, creo que la justicia restaurativa debe tener un espacio mucho más importante del que hoy tiene. En consecuencia eso con la despresurización del sistema de justicia se puede dar mediante procesos de mediación y de conciliación.

Me iré muy rápido porque el tiempo que es verdugo implacable se viene encima. Estos fueron algunos retos-propuestas del ámbito político. Pero algunas cosas sobre cuestiones económicas, una necesaria expedición de nueva fórmula para asignación de recursos.

Recuerdo que estaba estudiando los últimos años de la carrera de derecho, cuando se creó la Ley del IVA, cuando se dijo son varios cuatro por cientos y mejor un solo 10. De la mano con eso se creó un sistema de administración tributaria que también llevó de la mano un sistema de coordinación fiscal.



Se los diré coloquialmente: “estados no se preocupen, no recauden lo voy a recaudar yo, me van a ceder sus facultades impositivas y de lo que recaude ahí les doy”. La fórmula que además es ininteligible, está manejada por un Sistema de Administración Tributaria que lo opera como una caja negra, como la caja negra de los aviones. No hay modo de penetrar.

Es necesario que los mortales nos asomemos a los mecanismos de distribución de los recursos que no son estrictamente federales, que muchos, como el petróleo, son, si me permiten, nacionales, es decir los maneja la Federación pero no son del gobierno federal; finalmente son de los mexicanos.

Me parece entonces que es necesaria una nueva fórmula de distribución de los recursos ahora a cargo del gobierno federal.

De la mano con esto va una redistribución de las facultades impositivas, porque no sólo diría que la Federación lo tiene que hacer bien, los estados tienen que reivindicar su obligación de recaudar, porque además, quien tiene que dar la cara para la recaudación en su momento tendrá que dar la cara para explicar cuál fue no sólo el origen sino el destino de los recursos públicos.

La potenciación de las economías locales tiene que ver con la detección de la vocación productiva de los estados y de los municipios. Me parece que no todos los estados tienen idéntica vocación y que los que la tienen de carácter industrial vale la pena que abunden en ello, y los que la tienen de carácter turístico les pase exactamente lo mismo, de suerte que las ventajas competitivas de cada uno puedan ser suficientemente explotadas.

Una de las cosas que están asfixiando a este país, sobre todo en algunas zonas concretas, es el problema de la carencia o la deficiente tarea del reordenamiento urbano. Hoy tenemos que la mayoría de los mexicanos vivimos en metrópolis o en grandes ciudades y la tendencia parece seguir siendo ésa.

En consecuencia, la posibilidad de que la gente se quede en sus lugares de origen o en sitios más cercanos a sus lugares de origen, depende de una correcta planeación del desarrollo, porque hay que generar no sólo opciones productivas, laborales, sino opciones educativas y mejorar la calidad de vida si queremos que la gente se arraigue en sus sitios de origen o en los más cercanos y que no caigan en el espejismo de ir a las grandes urbes, porque lamentablemente lo que se hace es engrosar los niveles de desempleo, de carencias y diferir a la consecución de niveles de bienestar.

En el tema estrictamente de la administración pública hay cosas muy concretas, como la necesidad de privilegiar los perfiles técnicos en las áreas estratégicas. No obstante que sostuve y sostengo que la administración pública

es un instrumento para la concreción de un proyecto, ha habido abuso en el otorgamiento de oportunidades laborales a quienes no tienen el perfil adecuado. Es decir, la expresión coloquial “zapatero a tus zapatos”, parece tener más vigencia que nunca.

Las políticas de austeridad con las que venimos batallando hace muchos años, que no sólo parecen ser una opción de la racionalidad sino de la ética pública. Si lo que se maneja en un gobierno son recursos fiscales, son recursos de todos. Hay una obligación más allá de lo jurídico para ser austeros y ser honrados en la asignación, en la aplicación de los recursos.

Esto lleva a la necesidad de tener controles internos más estrictos, a contar con mecanismos confiables de denuncias ciudadanas y algo que es importante y evidente, –y con ello voy a terminar– a gobernar de manera ética.

No sólo entonces es importante la pericia técnica, no sólo es importante el conocimiento de la materia a la que cada persona en la visión pública está vinculada, sino ese apercibimiento que hace diferente trabajar en el servicio público, a trabajar en cualquier empresa privada por respetable que sea. Es decir, estamos hablando de fines diferentes, de fines superiores, de aquello que más temprano que tarde va a impactar la calidad de vida de cada uno y de su familia.

Termino entonces.

El reto no sólo es gobernar, sino gobernar democráticamente, gobernar democrática y eficientemente, de gobernar democrática, eficiente y éticamente, porque tener una oportunidad de trabajar en el servicio público no sólo es un deber y una responsabilidad, sino un privilegio.

Muchas gracias

**MODERADOR: FEDERICO PIZARRO SUÁREZ:**

Bien, muchas gracias al maestro César Camacho Quiroz.

Tiene la palabra el maestro Manuel Gómezperalta Damirón.

# **MANUEL GÓMEZPERALTA DAMIRÓN**

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA PONENCIA



## MANUEL GÓMEZPERALTA DAMIRÓN

### PONENCIA

Celebro el haber escuchado otra de las habituales e inteligentes comparecencias de mi amigo César Camacho, y celebro que ya esté con nosotros el señor diputado Porfirio Muñoz Ledo. Permítame la confesión que siempre hago pública, de que es a él a quien debo mi ingreso al servicio público, pero el tema de hoy, esto de la administración pública de la legislación, del gobierno, que hubiera podido llevarme a disertar sobre los actos de gobierno, las políticas públicas, lamentablemente lo hice a un lado, y lo hice a un lado porque me quedé reflexionando sobre el tiempo, el poco tiempo, los 30 últimos años.

Déjenme decirles que leí con particular atención y con cierta desconfianza porque pensé que no encontraría lo que deseaba yo encontrar, un libro que representa la aventura y la desventura del gobierno y administración pública en los últimos años de nuestro México. Es un testimonio singular, un testimonio de hechos y de propósitos, es la historia de nuestros últimos años bajo la mirada visionaria de lo que debía de ser y de los contrapuntos y las contradicciones para que no sucediera.

No es por supuesto un libro de confesiones ni escrito en un tono presuntuoso de memorias; es un libro revelador del quehacer entre ese cúmulo de encrucijadas que llamamos vida, pero de la vida acicateada, acosada por la incesante lucha entre los ideales políticos y el quehacer de los gobiernos y las administraciones públicas.

Lo leí en domingo, en lugar de hacer cuentas futboleras y el recuento de los muertos de la semana, lo leí en horas en que la ingenuidad heredada de otros tiempos me hizo pensar que los domingos no pasa nada, que el país descansa de su atribulada historia.

El autor lo titula *La vía radical*. No me cuadra el título –lo confieso–, porque más que una vía radical refiere los caminos que a la intemperie ha conocido y conoce quien en 1976 pudo representar el cambio generacional en la conducción del gobierno y le fue negado, y con ello, la imaginación política quedó oculta y fue sustituida por discursos vibrantes y por una realidad que se recuerda como una época de poder en la que el Presidente podía nombrar a su hijo, subsecretario.

El libro no asombra; conmueve. Su recorrido me hizo pensar en ciudades como Berna, como Roma o aún como Londres, o como en Italia, en

donde la gente sale a las calles a circular, muy al contrario que nosotros, que salimos todos los días a ganar espacio.

Por eso el tránsito hacia nuestra democracia nos ha obligado a pasar topes y a veces a detenernos, por eso algunas de las reformas al Estado se construyen como los periféricos y viaductos; mucho antes de pavimentar las calles.

Sabido es que las dictaduras en lo general nos caen de encima, y que la democracia sólo la celebra la persuasión y el ánimo inquebrantable de conseguirla. Es un largo camino, pero el único en que los gobiernos y las sociedades pueden llegar a buen puerto, y sabido es también, que para lograrla hay que arar y a veces arar en el agua, para que al menos queden algunas burbujas para los que otros puedan respirarla.

Viene a cuenta el libro, porque en el fondo convoca un sinnúmero de interrogantes sobre lo no conseguido, sobre nuestro tiempo mismo, sobre el pasado, presente y futuro de los gobiernos y la administración pública.

Si entendemos la cultura de la democracia como la encarnación de los más altos valores, debemos preguntarnos qué tanto está en nosotros en verdad; si entendemos que la Constitución Política encarna el Estado y el derecho, también debemos de preguntarnos qué tanto está ya en nosotros, o qué tanto continúa siendo la cima por la que todavía debemos de escalar.

Preguntémonos de paso, parafraseando al juez Warren, ¿si es verdad que la Constitución dice lo que la Suprema Corte dice que la Constitución dice?

En un orden jurídico basado en la desconfianza no terminará nunca de legislarse; no habrá norma que alcance. La eficacia y la eficiencia del mundo normativo es lo único que puede asegurar la coexistencia pacífica.

En este momento, al hacer el balance de los últimos 30 años, me parece que ganan terreno las organizaciones no gubernamentales y que las sociedades de colonos acorralan a los municipios; ganan terreno en los baldíos dejados por la ineficacia y la ineficiencia de las normas y el vacío de gobierno, y brotan preguntas, preguntas relativas a los derechos humanos, las referidas al alcance de promesas y decretos en un mundo en el que lo que se revela cotidianamente es la distancia entre mando y obediencia, como elementos fundamentales del equilibrio y la armonía social; un mundo que nos aparece exigido de derechos, pero no de deberes.

El hacia dónde vamos anuncia cotidianamente nuestro estado de cosas. Leí el libro y no fui tan lejos para responder a ese hacia dónde vamos. Por un momento lo dejé descansar sobre la mesa y leí el periódico del día, por supuesto,

las preciosas crónicas rosas, las hazañas deportivas. Me abstuve de no abrir las páginas de los secuestros, la violencia, la guerra, los muertos, pero leí algunas noticias, ciertas noticias sobre lo que ocurre en nuestros días y dada la lectura del libro brotaron otra vez algunas preguntas, simples preguntas, diarias preguntas:

¿Se propone que el Seguro Popular sustituya a la seguridad social, que la sustituya ahora, que su principal instrumento, el Seguro Social se encuentra en crisis financiera, en una crisis financiera rubricada por la tragedia de las guarderías?

¿Quién cuidó que no estallara el drama de casi 10 mil trabajadores de Mexicana de Aviación?

En mi campo, en el campo en el que Federico, en el que Porfirio Muñoz Ledo y yo, hemos dedicado algunos y vanos esfuerzos en el mundo laboral, también surgen algunas preguntas: ¿el clamor porque los sindicatos transparenten su cometido no debe ir acompañado por el clamor porque las empresas también lo hagan? ¿Subsisten los contratos de protección como mera evidencia clarísima de que tras un líder ladrón hay un empresario bandido?

Hay que combatir al sindicato blanco, pero también a la iniciativa privada, me refiero a la iniciativa privada de escúpulos.

Más preguntas como abogado, simplemente recogidas del diario leído en domingo: ¿debe subsistir la función jurisdiccional en manos del Ejecutivo como ocurre con los tribunales asidos a sus dependencias? ¿Debe subsistir la suntuosidad y los vergonzantes salarios de los integrantes de una institución, que por ser electoral debería ser republicana? El autor del libro lo llama el sultanato del IFE.

A quién hago caso, ¿a la Constitución que en su artículo 22 habla de las penas inusitadas y una de éstas, lo es obviamente la prisión perpetua, o a las tesis y a los jueces que justifican e imponen hasta 104 años de prisión?

Lo leí, –les repito a ustedes en domingo–, cuando suponemos que el país descansa, pero cuidado, decía Francisco Bulnes en una conocidísima frase: *cuando el pueblo dice que es de noche y es de día, hay que encender los faroles, y hay que mantenerlos encendidos, hay que ahuyentar a los gatos pardos, necios, sordos y ciegos, que pululan en los tejados del olvido, del abandono, del desapego. Un hombre no puede hacerlo solo, todos tenemos que tenerlos encendidos y vale que en nombre de la pluralidad algunos para encenderlos lleven la veladora de su santo y otras una antorcha de libertades.*

Lo único que pensé después de leer ese libro, de reflexionar ese domingo, de leer el periódico es que llueve y llueve en chorros aún debajo de los techos; unos se conforman con abrir el paraguas y protegerse; otros rebeldes como el autor del libro, lo que quieren es correr a cerrar la llave. Cuestión de escoger.

Sé que este tema de hoy: *Administración y gobierno y propuestas al respecto, globalización*, me obligaba a hablar, repito, de políticas públicas, de actos de gobierno, del juego y balance entre los Poderes de la Unión y qué bueno que me he alimentado con las palabras de César Camacho en esta ocasión.

Pero, pido disculpas, en primer lugar al autor, por hacer referencia sin su consentimiento a su libro; a ustedes, por robarles un poco de su tiempo, pero léanlo, será una forma en que ustedes, todos ustedes de la mejor manera, mucho mejor de la que yo pueda hacerlo sacarán conclusiones sobre las propuestas de gobierno, sobre administración pública y globalización, que deben de hacerse.

Espero de ustedes su benevolencia y por supuesto, espero que dada esta espontánea y voluntaria promoción el autor del libro me permita compartir algo de sus regalías.

Muchas gracias

**MODERADOR: FEDERICO PIZARRO SUÁREZ:**

Se le cede la palabra al señor maestro y diputado, don Porfirio Muñoz Ledo.



# **DIPUTADO PORFIRIO MUÑOZ LEDO**

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA PONENCIA



## DIPUTADO PORFIRIO MUÑOZ LEDO

### PONENCIA

La intervención de Manuel Gómezperalta cambia mis planes de ruta en esta tribuna. Esto parece una secuencia premeditada de revelaciones, el libro al que se refiere es de mi autoría y se llama *La Vía Radical para Refundar la República*, y acaba de aparecer hace dos semanas en el mercado de los libros.

Desde luego, tienes algo más que las regalías: mi agradecimiento por este gesto insólito en nuestro medio; es un gesto de generosidad y de memoria.

Recordarás que el último capítulo del libro se llama *Memoria y Olvido*. No hay democracia que no se construya sobre la memoria histórica de un pueblo y no hay amistad que perdure, que no tenga como base la memoria de lo vivido. Muchas gracias, Manuel.

Voy a decir a grandes rasgos cuál es el enfoque al que he llegado a lo largo de estos 30, 40 años, del tema que me apasionó en mis inicios en los inicios de mi responsabilidad como alto funcionario de la federación, el de la reforma administrativa que se ha transmutado con el tiempo en la vocación, en la pasión y hasta en la testarudez de la reforma cabal del Estado y de la nueva constitucionalidad.

Lo diré a grandes rasgos, porque este es el marco conceptual que creo debiéramos tener presente cuando hablamos de reformas a la administración. Yo estoy hablando de los años setenta, cuando se puso de moda en el mundo, particularmente en América Latina la idea de reformar la administración.

¿De qué se trataba? De modernizarla, de simplificarla, de normativizarla, de desclientelizarla, se concentraba en una expresión: la obesidad del Estado.

Produjimos entonces estudios y conferencias a nivel regional sobre las causas de la obesidad del Estado; por necesidades del desarrollo el Estado había multiplicando una serie de instituciones incluso de carácter productivo para suplir en ocasiones la ausencia o la quiebra de los sectores privados.

Por otra parte, sistemas autoritarios o predominantemente autoritarios habían basado parte de su poder político en la ampliación de la administración que daba cabida a toda forma de beneficios y clientelismos. Nosotros hicimos una matriz para México de lo que debiera ser una reforma del Estado pero ésta

nunca se llevó a cabo, todas las grandes reformas en México hace muchísimos años están destinadas por desgracia al fracaso.

Ocurrió que se nos atravesó otra onda histórica, la honda de los ochenta y las grandes recetas del Banco Mundial. Ellos inventaron la expresión, no nosotros, los demócratas, reforma del Estado. Pero entendieron por ella una disminución drástica de las atribuciones del Estado, de las entidades del Estado, de su capacidad regulatoria y del peso en la vida económica y social; fue lo que se llamó el adelgazamiento del Estado, fue un conjunto de amputaciones sucesivas.

Recuerdo, en alguna reunión que organicé en la ciudad de Caracas cuando era consejero del proyecto de reforma administrativa de ese país, haber comparado nuestro proyecto que le llamaba yo de *Fitness*, también estaba de moda el *Fitness*, cómo adelgazar quitando tejido graso, recuperando la salud, haciendo ejercicio, con una dieta balanceada. Dije: estos salvajes lo que hicieron fue amputar al Estado, no adelgazarlo; le volaron una pierna, pesa 20 kilos, le volaron un brazo, pesa 15 kilos y finalmente le volaron la cabeza que pesa más de 10 kilos.

Esta es la tragedia del Estado de la periferia, México aceptó como ningún otro la amputación del Estado y éste es el origen de la tragedia nacional, un Estado que tiene un vaciamiento de la soberanía; ha entregado sus decisiones fundamentales al extranjero; en materia de economía, en materia de mercado, en materia de seguridad, en materia de estrategia internacional, en materia de nivel de vida de los mexicanos hasta en el nivel de los salarios. México tuvo vía una amputación del Estado, un vaciamiento de la soberanía.

Con el tiempo nosotros sentimos la necesidad de reivindicar la expresión reforma del Estado. En el programa de cambio de 1988, nosotros planteamos la nueva constitucionalidad y la reforma del Estado. Entendimos que el país solo podría cambiar su aparato de poder si lograba una democratización del Estado que cambiara el rumbo del país, que concibiese un nuevo proyecto económico y social que se pluralizara, que hiciera participar a la gente en los procesos políticos y que concluyera una reforma cabal de las instituciones. Este propósito ha fracasado una y otra vez.

Nosotros impulsamos en 1994, como acaba de dar testimonio en una reunión social el doctor Jorge Carpizo, –nuestro común amigo– instituciones electorales y del sistema representativo. La reforma del sistema de gobierno, la reforma de la democracia participativa y de la comunicación social y la reforma del federalismo, el municipalismo y la descentralización del poder político en México.

Esos fueron los cuatro rubros que después de las elecciones retomamos y que fueron acordados. En esos cuatro rubros se encuentra todo el esquema, toda la matriz de la reforma política y económica del Estado mexicano.

Hemos tenido sucesivamente diversos desempeños; tuvimos uno muy importante ahí, en ese momento, en 1996. Pero desgraciadamente la ausencia del Partido Acción Nacional durante prácticamente toda la negociación lo presidía el señor que ejerce –creo que ilegítimamente–, las funciones del Ejecutivo, se llama Felipe Calderón, que firma los acuerdos junto conmigo, pero que no se presentó a las reuniones sucesivas; se tuvo que posponer la reforma del Estado.

Nos quedamos con una distribución del poder. Pasamos de un sistema de partido hegemónico a un sistema de partidos hegemónicos. Se repartió el poder, pero no se reestructuró el poder, no se reconstruyó el andamiaje institucional, no se combatieron los vicios centrales de la administración que es la ausencia de un Estado de Derecho, el alto nivel de corrupción y de impunidad.

Diría yo que más bien, lo que se pluralizó fue la corrupción. Hubo una metástasis de la corrupción, se metió por todos los partidos y por todos los tejidos sociales, hasta el punto que la Procuraduría General afirma, sin probarlo, que cerca del 60% de las autoridades locales, municipales están en complicidad o en subordinación a los agentes del crimen organizado.

Tuvimos un segundo empeño el 2000, acaba de llegar el doctor Diego Valadés quien me hizo el honor de acompañarme en ese ejercicio y llegamos a 182 o 184 propuestas de reforma. Claro, cualquier legislador, cualquier escritor, cualquier articulista puede adquirir fama efímera si toma una de esas propuestas la convierte en artículo o la presenta como iniciativa.

Yo tengo nada más en esta legislatura, por no decir las anteriores, que de esas 165 cuando menos 120 las han ido tomando por pedacitos. Todas o casi todas se han ido a la basura y se perdió el objetivo central del ejercicio. Desgraciadamente el gobierno de Fox desperdició la gran oportunidad, el momento plástico, cuando disfrutaba de un inmenso bono democrático, de haber propuesto la reconstrucción de las instituciones nacionales.

Acudimos también varios de nosotros al llamado que nos hizo en 2005, a mi regreso de Europa relanzamos la iniciativa, seleccionamos 22 prioridades, se reunieron los partidos políticos, hubo una mesa de negociación de Gobernación, acordamos un método para la reforma de la Constitución; el mismo que habíamos previsto en el año 2000, que era un artículo transitorio de la Constitución, la propuesta que firmamos más de 150 especialistas mexicanos por la cual se creará una comisión constitucional del Congreso de la Unión con igual

forma o parecido equilibrio que la Comisión Permanente, se le encomendará durante un año la elaboración de un proyecto integral de reforma de la Constitución, que durante ese tiempo sus suplentes ocuparán el sitio, para que así hubiera lo que en algunos países se llamó el “congresito”. Un Congreso dedicado exclusivamente a hacer una revisión integral de la Constitución y después se sometiera al debate del Congreso y al procedimiento ordinario previsto en la Carta Magna y por una vez o por primera vez, por mandato de ese transitorio se fuera sancionado por la consulta popular.

Este esfuerzo se perdió también; en 2007 fuimos convocados –digo– por una ley del Congreso de la Unión, ley en que predije, lo dije en una entrevista de hoy en el periódico *El Universal* con una palabra muy fuerte: se ensuciaron los propios legisladores, preparamos proyectos integrales en derechos humanos, en federalismo, proyectos varios en forma, sin embargo, ahí están todavía sin dictaminar.

La única que han procesado es la de derechos humanos, mondada, parchada y tramposa.

Si no tenemos un Congreso que se respete a sí mismo y que sea capaz de procesar los mismos productos que ha elaborado; si nos pasamos los días enteros con los famosos puntos de acuerdo que no son sino buenos deseos expresados por los legisladores para que los lean en sus periódicos locales y que ni siquiera están previstos por la ley ni tienen ninguna eficacia vinculatoria ni coercitiva; si no son capaces de hacer una agenda mínima para reformar el Estado, no podremos cumplir con dignidad la encomienda que se nos ha presentado.

Quiero, aprovechando esta presencia, decir que todos esos grandes proyectos están siendo de nuevo articulados por un equipo de juristas, para ver si podemos tener el año próximo un proyecto integral de reformas. No tiene el ánimo de la novedad, sino el de la recapitulación.

Presenté un proyecto de reforma constitucional en materia de radio y televisión; está dormido. Presenté un proyecto integral en esta Legislatura de derechos humanos; está dormido. Acabo de terminar un proyecto que acordó desde el año 2000 la Comisión de Estudios de la Reforma del Estado que es un capítulo de política exterior de Estado en la Constitución. Y la celebración de tratados, que sería el actual artículo 133 y un artículo nuevo 134. Están ahí las piedras. Lo que se requiere es una decisión política fundamental.

Tenemos bien reflexionada la Corte Constitucional. Tenemos bien reflexionada la autonomía del Ministerio Público. Teníamos muy bien reflexionada la nueva distribución de competencias de la federación. El senador

César Camacho Quiroz, siendo yo el observador mexicano ante la Comisión de Venecia y él observador en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, me acompañó a esa Comisión llamada Democracia por el Derecho a presentar su proyecto de nueva distribución de competencias federales.

En el aspecto técnico, no estaba yo totalmente de acuerdo –tengo otra fórmula–, pero el espíritu era claro y las competencias reasignadas estaban pensadas de modo correcto.

Es entonces que es necesario tomar una decisión. Vamos a llegar al 2011 sin una reforma legislativa de consideración.

Acaba de levantarse el presidente de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara.

Ahí hemos mandado varios proyectos de reforma de los procedimientos de la Cámara. El diputado Jaime Cárdenas ha presentado el proyecto de una convocatoria a un Congreso Constituyente.

Sé que las grandes palabras ahuyentan en México. El autoritarismo inveterado que era también una ley camaleónica: *el que se mueve no sale en la foto; y al que habla le tapan la boca; y en boca cerrada no entran moscas; y uno es dueño de sus silencios, pero esclavo de sus palabras*, todo esto lo escuché cuando era joven y me formaba en las lides políticas de antaño.

Ese espíritu de sumisión ciudadana le ha quitado su significación a las palabras.

Cuando yo le pongo a mi libro como título *La Vía Radical*, es que quiero recuperar el sentido de la palabra radical, que es ir a la raíz de los problemas; que es no andarse por las ramas; que es medir los grandes temas de la nación en su verdadera dimensión y atacarlos con coraje y determinación.

Hay que quitarle esa carga de vacío, esa carga de vértigo que tiene hablar de una nueva Constitución o de una Constitución renovada, como ustedes lo quieran.

Acabo de estar en un congreso en Europa y hablábamos entre latinoamericanos y europeos: toda Europa, excepto la Gran Bretaña, que no tiene Constitución escrita, ha hecho nuevas constituciones en los últimos 50 años.

Los que eran países autoritarios como España, por eso.

Los que perdieron la guerra, por lo mismo, como Alemania e Italia.

Los que la ganaron por sus propias razones como Francia.

Los que se desprendieron de la Unión Soviética también.

No hay un país aparte de México en el Continente Latinoamericano incluyendo Colombia –las bondades de cuya Constitución a veces subestimamos–, que no se haya lanzado a la empresa nacional, ciudadana, participativa, de crear un nuevo andamiaje.

Volverse a constituir es volverse a organizar. Es volverse a dar forma y sentido. Por eso abogo por un nuevo Congreso Constituyente.

Muchas gracias



## SESIÓN DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS

**FEDERICO PIZARRO SUÁREZ.** Muchísimas gracias, maestro y diputado Muñoz Ledo.

A las y los presentes se les convoca para que envíen o manden tres preguntas a cada uno de los ponentes y, si nos da el tiempo suficiente se les dará respuesta de no ser así, se les enviará por vía electrónica a cada uno. Muchas gracias.

**DIPUTADO PORFIRIO MUÑOZ LEDO.** ¿Por qué no dicen de viva voz? Voy a contestar la primera que llegó a la Mesa. Soy partidario por el tiempo que sea de viva voz, pero ya parece que las recogieron. Porque nos quedamos sin contestar el 90%, si se hacen por escrito. La selectividad involuntaria.

Voy a tratar de responder con brevedad por el tiempo de todos y a efecto de no hacer una nueva conferencia. Hay felicitaciones, hay cuestiones puntuales. Yo quedo con cuatro o cinco preguntas que me parecen las más importantes. Cuatro de ellas. Gracias por la felicitación.

Es normal que me pregunte Juan Ramírez Marín –que supongo que no es el Presidente de la Cámara– que le diga medidas concretas y factibles. Quien no ha estado en estas reflexiones y no conoce los temas, cuando yo digo que hay 182 propuestas de reformas puntuales que convenimos más de 150 especialistas el año 2000, pues no está familiarizado con los temas.

Yo le voy a mencionar algunas que son concurrentes al tema de la corrupción. Desde luego no son todas y desde luego hay un tema superior de ética política. Cuando se habla de este tema y son propuestas que están volviendo al tapete de la discusión se tiene que hablar en primer término de la autonomía del Ministerio Público. El Ministerio Público es una agencia del gobierno, no es una institución de Estado.

El Ministerio Público, se han hecho estudios prácticamente en todo el mundo, es una entidad autónoma, no nombrada por el gobierno en turno. En México hemos sufrido más en la época de la transición que antes, debo decirles a partir de Fox la politización del Ministerio Público y el encubrimiento del Ministerio Público.

No podemos recomendar una institución que depende de una política del gobierno, el combate por ejemplo al narcotráfico; eso no lo podemos hacer. No lo podemos hacer porque esta es una guerra ficticia, absolutamente criminal y absolutamente contraproducente que es una bandera política de un gobierno, entonces utiliza las instituciones públicas para sus fines políticos.

Tengo como profesor en la materia más de 50 años, siempre la gente se sorprende porque en México no se distingue entre gobierno y Estado, y lo peor que nos dejó el régimen... El gobierno es una cosa y el Estado es otra cosa, como les decía a mis alumnos: “El Estado es el coche, el vehículo, el gobierno es el conductor”. El Estado está ahí es permanente, y cambia el conductor del vehículo conforme cambia la orientación del electorado; si no, no habría democracia. En la época del absolutismo el Estado y gobierno eran lo mismo; “El Estado soy yo”, decía Luis XIV. Entonces hay que hacer instituciones de Estado que no dependan de la política.

Ahorita mismo se están repartiendo como si fueran prebendas los puestos de nombramiento del PRI. ¿Cómo le hacemos para que el IFE, que concebimos como una institución de Estado, vuelva a ser una institución de Estado? Está la creación de la Corte constitucional, distinta a la Corte de legalidad.

Necesitamos cambiar la forma de nombramiento de los ministros de la Corte, es el único país —de los pocos que quedan— en donde no puede haber un ministro de la Corte que no sea propuesto por el Ejecutivo, no digo que los nombre pero manda una terna, si no les gusta manda otra y si no él los nombra. Ésta es una tara del antiguo régimen.

La Suprema Corte se eligió por los Congresos de los estados en 1824, por voto universal y secreto en 1857 y por una conjunción de Congresos de los estados y el Congreso de la Unión, la Constitución de 1917. Están todos los antecedentes en el país. Creemos que lo único que ha habido es lo que pusieron en los años 20 para cerrar las pinzas de un sistema autoritario.

Hay, desde luego, una contaduría mayor independiente; no es lo mismo el tribunal de cuentas de una nación que la auditoría que ayuda a la Cámara a aprobar la cuenta pública, eso lo hemos peleado pero los diputados no han querido entender. Porque el tribunal de cuentas debe estar sobre todos los poderes y sobre todos los órdenes de la federación. Podría enumerar otras cosas pero con esas me quedo.

¿Cómo se cambiaría un nuevo constituyente? Cuando hablo de un nuevo constituyente estoy diciendo una idea general, me daría de santos con que nos retomaran la propuesta del 2000 de crear esa comisión constitucional.

Con que hubiera un gobierno, que es lo que propusimos al de entonces, al de 2000, que nuestra comisión de estudios para la reforma del Estado se convirtiera por decreto en una comisión creada por el Ejecutivo para preparar el proyecto y enviarlo a esa comisión constitucional, lo que se hizo en Brasil, les

podría contar que se hizo en cada país. En Brasil, en la época de un presidente anterior, se juntaron 60 personalidades, hicieron un proyecto, el presidente hizo lo suyo, lo mandó a una comisión constitucional; hay muchos métodos.

Lo otro es la fórmula de Ecuador, simplemente hacer un referéndum para que el pueblo diga si quiere o no quiere un Congreso constituyente, ocurrió en Ecuador hace seis años. Las cosas pasan en otros lados, aquí es donde no pasa nada más que el desastre, la catástrofe y la derrama de sangre en el país, es todo lo que pasa en este país.

Hay muchos métodos para convocar un constituyente, puede llegar a haber —como ocurrió en Ecuador— que la Cámara de Diputados, el Congreso funcione habiendo un constituyente, son funciones distintas. Puede que el Congreso constituyente sea la primera Cámara, como fue en el caso de 1917, es cuestión de llegar a un acuerdo político y de consultarlo con la población, las modalidades son muchas.

En mis reformas sobre derechos humanos le doy forma, le añado al artículo 39 de la Constitución el tema que tanto discutían nuestros maestros de la resistencia a la opresión. Dice que el pueblo tiene en todo el tiempo el derecho inalienable de cambiar o modificar la forma de su gobierno. La forma de su gobierno se llama Constitución. ¿Entonces cómo la ejerce? Propongo que por la vía *referéndum* ejerce su derecho a convocar a un Congreso constituyente, pero este es otro camino. Primero reformar la Constitución para dar lugar a eso o una gran consulta pública.

Estaba en Francia de estudiante cuando se hizo la Constitución de la Quinta República, un suceso tremendo, una sublevación militar por guerras coloniales, el general Charles de Gaulle, llamado a ser primer ministro, puso como condición someter a *referéndum* público una nueva Constitución, la hicieron, la presentaron, la aprobó la asamblea nacional y luego se fue a *referéndum*.

Hay todas las modalidades que se quiera —no voy a extenderme—, como pasó en Polonia, como pasó en Bolivia, como pasó en Venezuela —porque no acabaríamos—, como pasó en Argentina —está en el libro de Raúl Alfonsín—, en todos lados se encontró la solución. ¿Por qué nosotros no la encontramos? Porque no queremos hacer las cosas.

Voy a terminar, llegan muchas, soy partidario de la pregunta oral, pero no puedo contestar ni aunque quisiera.

Dice que si la reforma del Estado propone, no solamente va contra la amputación, sino que puede cambiar la esencia de la nación. Ésta me parece una

pregunta aparentemente genérica, pero en esta ocasión está en esta circunstancia llena de sentido. La reforma del Estado no necesitaría crear nuevas instituciones a cambio de las que ya desaparecieron, se trataría de devolverle la autoridad normativa de la que se habló aquí y el poder regulatorio del Estado, a los cuales se refería Manuel, y se trataría de hacer instituciones a la medida de las necesidades de nuestro tiempo, sin contar que una de sus expresiones es el régimen federal, por tanto muchas de las funciones públicas actuales y de sus entidades pasarían a la jurisdicción de los estados o pasarían a la jurisdicción de los municipios.

Una reforma del Estado no puede concebirse sólo con una visión centralista, por eso estoy en contra de los parches, soy el enemigo público número uno de la parchología. La parchología no se puede utilizar cuando se va a hacer una nueva arquitectura institucional, es como una casa: ahí póngale ventanas, si no le pone columnas se va a caer esa pared; ahí póngale un jardín. No se trata de puntadas, se trata de una concepción de conjunto.

Una democracia representativa sola, es muy imperfecta, una democracia participativa sola, es muy plebiscitaria, necesita encontrar el equilibrio entre ambos. Por eso cuando salen con reformitas como la que mandó Calderón, nada más lo pongo como ejemplo, se van con la finta. Reección de diputados y senadores lo hemos discutido 20 años, ¿de cuáles?, ¿bajo qué sistema representativo y mecanismos de reducción de valores? Nosotros habíamos acordado que los de circunscripción fueran reelectos porque son los que se checan con su electorado, los de lista no se checan con su electorado.

Habíamos propuesto listas abiertas, que hay en muchas partes del mundo, el elector escoge palomeando la lista que quiere dentro del partido del que va a votar, pero no nos atrevemos a pensar qué queremos, ¿este sistema representativo es el que queremos? Hay tres: el alemán —las dos listas: la *pluri* y la *uni*, pero compensatorias, no tramposa como ésta, es una pésima extrapolación de Reyes Heróles de la Constitución alemana—; tenemos la norteamericana —todos por circunscripción, con todo lo que eso significa de intereses locales, de pérdida de valores nacionales; o queremos la europea, digamos la española —en España se eligen las cortes, la Cámara de representantes por una lista nacional—.

Entonces, cómo vamos a hablar de elección si no estamos definiendo el régimen representativo —sólo a Calderón se le ocurre eso y a sus asesores—, y cómo vamos a hablar si no hablamos de radio y televisión. ¿Quién los va a premiar o a castigar? ¿Su electorado? ¿O Televisa?, que es la que está teniendo en este momento el poder aquí, en esta Cámara, que es la que quiere elegir un representante de una empresa televisiva, a la única entidad pública que pone

sanciones a las estaciones de radio y televisión, que es el IFE, para tiempos electorales en materia electoral.

Si no tenemos nosotros un sistema democrático de valores, quien va a privar o a castigar a los diputados que se van a reelegir, lo gobernadores que son los que están teniendo el caudillismo en esta Cámara, Televisa que es el poder fáctico que esta sobre los poderes de la República. Entonces cuidado vámonos respetando. Una reforma es integral o no sirve como reforma. Es simplemente darle salida verbal a un problema que es muchísimo más complicado de lo que los signaros pueden imaginarse. Termino con la última.

Está muy bien esto, dice que por más que se hagan reformas es la misma dicotomía que existe entre la ley y la conducta, que si se hacen reformas legales de todas maneras los servidores públicos actúan de manera distinta. Claro que ninguna reforma legal vale por sí misma, pero que un país no puede reconstruirse sin un nuevo andamiaje institucional. Esas normas deben prever por su carácter de obligatorias, por las formas de sanción, por los mecanismos para combatir la corrupción, deben de prever el exceso.

El día que en este país se vayan a la cárcel sin piedad los que tienen que irse. Este país que ha producido el mayor número de políticos corruptos de la segunda mitad del siglo XX, donde se han amasado fortunas inmensas y donde la única obligación es la famosa declaración patrimonial.

Donde no se investiga si quiera como se hacía en la colonia española, claro para objetivos de control del monarca, los oidores, los deudores, los juicios de residencia, las prisiones temporales o definitivas en San Juan de Ulúa. Había métodos correctivos. La lacra mayor de este país es la impunidad.

Mientras haya impunidad, mientras disponer del dinero ajeno, del dinero público, tener conflictos de intereses o actuar al margen de la ley sea premiado en lugar de ser castigado, este país no tendrá moral pública. Por eso, el andamiaje institucional tiene que prever y tiene como condición y, de ahí los temores, -tampoco los temores son ingenuos-, tampoco inocencia, los que se niegan a una nueva Constitución, son los que se niegan a un nuevo principio para el país; son los que entendieron la transición democrática y la hundieron en el lodo como un nuevo reparto de intereses entre los grupos políticos; la confundieron con una piñata, se fueron sobre las jícamas y se fueron sobre los cacahuates.

Si no hay un cambio drástico en la vida del país, posiblemente podamos perder el Estado de nación.



**SEMINARIO**  
**LEGISLACIÓN, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GLOBALIZACIÓN**  
10, 11 Y 12 NOVIEMBRE 2010

SEDE: SALA “MURAL DE LOS CONSTITUYENTES”. EDIFICIO E, CÁMARA DE DIPUTADOS  
VIERNES 12 DE NOVIEMBRE DE 2010

**LÍNEA TEMÁTICA III**  
**PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA ADMINISTRACIÓN**

**MESA 8:**  
**GOBERNABILIDAD**

**PONENTES**

JORGE MÁRQUEZ MUÑOZ  
DIEGO VALADÉS

**MODERADOR:**

GUILLERMO TEUTLI OTERO





## **MESA 8:**

### **GOBERNABILIDAD**

#### **PONENTES**

JORGE MÁRQUEZ MUÑOZ  
DIEGO VALADÉS

#### **MODERADOR:**

GUILLERMO TEUTLI OTERO

#### **LIC. CÉSAR BECKER CUÉLLAR**

Bienvenidos por segunda ocasión a la segunda Mesa de esta mañana-tarde, con el tema de Gobernabilidad, que tiene como marco en este luminoso vestíbulo del recinto legislativo, un magnífico mural intitulado *Los Congresos Constituyentes*, obra del insigne maestro Guillermo Cisneros, el cual fue develado el pasado día 15 de septiembre de 2010, con motivo de los festejos del Bicentenario de la Independencia.

Mejor marco no podría haber para celebrar este *Seminario Legislación, Administración Pública, y Globalización*.

En esta segunda Mesa de trabajo, tendremos la participación del Doctor Jorge Márquez Muñoz y del Doctor Diego Valadés y será moderada por el Doctor Guillermo Teutli Otero, Director de la División de Educación Continua de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Doctor, Teutli tiene usted la palabra.

## **MODERADOR: GUILLERMO TEUTLI OTERO**

Permítanme darles la bienvenida a este evento, *Legislación, Administración Pública y Globalización*, en particular a esta mesa de análisis sobre Gobernabilidad, al Doctor Jorge Márquez Muñoz y al Doctor Diego Valadés.

Señores, en nombre de la Facultad de Derecho de la UNAM, del INAP, y del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, permítanme darles la bienvenida y agradecerles, en verdad, agradecerles mucho que hayan aceptado participar en este foro.

El tema de Gobernabilidad, en el contexto nacional y frente a los desafíos de la globalización adquiere una principal relevancia, para eso y para escuchar sus reflexiones permítanme pedirle al doctor Jorge Márquez Muñoz que inicie esta mesa.

**JORGE MÁRQUEZ MUÑOZ**

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA PONENCIA



# JORGE MÁRQUEZ MUÑOZ

## SEMBLANZA CURRICULAR

El doctor Márquez Muñoz, es oriundo de la Ciudad de México, tiene la licenciatura en Relaciones Internacionales y es maestro en Estudios Políticos y Sociales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde también obtuvo el doctorado en Ciencias Políticas en el año 2006.

Ha sido maestro en varias universidades públicas así como en el Tecnológico de Monterrey *campus* Ciudad de México. Actualmente, es profesor e investigador de tiempo completo en la Universidad Nacional Autónoma de México, cuenta con más de 50 artículos publicados en diversas revistas, es autor de varios libros. Obtuvo la medalla Alfonso Caso por sus estudios de maestría en el 2002. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y actualmente está desarrollando, el proyecto: *Repensar la Historia desde la Ciencia Política*, financiado por el CONACYT.

## PONENCIA

Quiero agradecer a todas las instituciones convocantes, especialmente a César Becker y las atenciones también de Rommel Rosas.

Me invitaron aquí a hablar de Gobernabilidad. Quiero hacer notar en primer lugar que la gobernabilidad, es decir la estabilidad, depende de dos factores. Por una parte en el sentido de justicia y por otra, de que tanto, quienes consideran que están sufriendo una injusticia creen que es viable modificar la situación existente.

Es decir, quienes consideran que el orden en el cual viven tiene estabilidad y es aceptable, o no estando de acuerdo, consideran que evadirlo, o bien que el costo para cambiarlo o evadirlo es demasiado alto, también contribuyen a la estabilidad.

Por el contrario, quienes creen poder evadirlo o cambiarlo y consideran que llevar a cabo dicha empresa tiene un costo aceptable se convierten en factor de ingobernabilidad. Quienes creen poder evadirlo a un costo que valga la pena suelen convertirse en delincuentes y quienes creen poder cambiarlo a un costo que valga la pena se convierten en revolucionarios.

El segundo punto que quiero tratar es la relación entre valores y gobernabilidad. Quiero referirme a dos conceptos antitéticos: conformismo y expectativas crecientes. La sociología de las religiones asocia los valores extramundanos, es decir, la creencia en el más allá, en el cielo, en el paraíso después de la muerte, etcétera, con un orden estable.

Las religiones salvacionistas promueven una ideología que calma las pasiones y promueve también los valores que contribuyen a la socialización y al bien común, es decir, la piedad, la generosidad, la humildad, la bondad.

La clave de estos sistemas sociales es que ofrecen un premio que no es escaso. Quién puede decirnos que ya no hay lotes suficientes en el cielo. No sólo el fin; la salvación no está expuesta a las calamidades de la escasez, sino que tampoco los medios para la salvación lo están: las plegarias, los votos de humildad y de silencio, las penitencias y la manifestación de virtudes que por su naturaleza nada tienen que ver con la escasez, tales como la humildad y la generosidad, los medios para obtener los fines en este tipo de sociedades.

El claro ejemplo de este tipo de orden es, claro, la Edad Media y el papel que la Iglesia jugaba ahí. Muy distinto es un orden en el cual los valores son mundanos, es decir, en donde el éxito social se logra con la acumulación de dinero, poder o fama. Estos bienes por el contrario están sujetos a escasez.

Este orden es ya bastante inestable. Aquí la ingobernabilidad asecha, pero aún aquí hay dos variantes: cuando se valoran bienes escasos pero su repartición es concebida como inalterable se promueve la estabilidad. Por el contrario, cuando se piensa que dicha repartición es sujeta a ser modificada nos enfrentamos a un escenario de ingobernabilidad. Es el orden de las expectativas crecientes que encontramos, por ejemplo, en Francia previo a la Revolución y también durante la Revolución.

El análisis social, histórico y político revelan que los gobernantes no pueden elegir qué pueblo gobernar ni tampoco los valores de ese pueblo. Los valores no están sujetos a cambios planificados sino que son producto de procesos y coyunturas históricas que generalmente son de tal proporción que son casi imposibles de controlar, por ejemplo, la peste negra del siglo XIV dio el traste con el orden medieval. Nadie la deseó, nadie la planeó, nadie la quiso.

Los valores fueron totalmente modificados. Pensemos un poco en el *Decamerón*, cómo el mundo medieval fue puesto de cabeza y los valores ahora eran la astucia, el atrevimiento, la sagacidad, todo lo que la Edad Media habría reprobado.

Las élites suelen ajustarse a los valores sociales más que intentar crear unos nuevos o modificar los ya existentes. Los experimentos más brutales de ingeniería social, por ejemplo, el realizado por Stalin en la Unión Soviética y el del Sha de Irán nos muestran que en la búsqueda de modificar tajantemente los valores de una sociedad, los valores de hecho sí se modifican pero no necesariamente en el sentido deseado por dicha élite.

El estalinismo dio origen al surgimiento de fundamentalismos religiosos clandestinos y a nacionalismos que con el tiempo sirvieron para el declive de la misma Unión Soviética. En el caso del Sha, el intento de modernizar a su nación destruyendo cientos de aldeas campesinas tuvo el devastador efecto de que la población mayoritaria reaccionara violentamente en contra de la modernización y se alineara al fundamentalismo del Ayatola Jomeini.

Surge entonces la siguiente pregunta: en el contexto contemporáneo un mundo en el que se promueven los derechos humanos la dignidad de la persona, la igualdad, la libertad y los derechos especiales para las minorías históricamente desfavorecidas, en fin, en el contexto contemporáneo, en el cual las expectativas económicas, políticas, jurídicas, educacionales, en materia de salud y algunos otros rubros se han desatado, ¿qué es lo más conveniente para la gobernabilidad?

Por una parte estamos atrapados por el realismo de los intereses económicos: la globalización, las agencias internacionales, la dependencia de la inversión extranjera para el crecimiento y el empleo. Estamos también atrapados por las fuerzas políticas reales, que para ser competitivas en un medio cada vez más complejo, requieren de enormes inversiones para sus campañas y de recurrir a estrategias muchas veces no sólo no honorables sino incluso ilegales.

Estamos también atrapados por los poderes fácticos, por ejemplo, el crimen organizado que de hecho ofrece empleo a gran cantidad de marginados e inyecta importantes sumas de dinero a la economía nacional. En fin, estamos atrapados en una red de poderes, o como diría Freud, en el *principio de realidad*; una realidad que no nos gusta y que se contrapone, claro, al *principio de placer*.

Pero por otra parte, estamos cada vez más interesados en que la agenda de los derechos ciudadanos se profundice, en que los derechos humanos se respeten, en que existan fórmulas de redistribución de la riqueza que contribuyan a dignificar a millones de mexicanos. Estamos cada vez más interesados en que la política rinda cuentas claras y en que las fuerzas económicas se ajusten al derecho; en que los poderes fácticos se institucionalicen hasta donde sea posible y desaparezcan sus aspectos más deleznable.

En fin, estamos en una encrucijada. Expectativas crecientes ante realismo. Cabe entonces la pregunta: ¿hasta qué punto lo que llamamos realismo es realmente inmodificable? Pero también la inversa: ¿hasta dónde podemos reformar el sistema político, el mundo económico para satisfacer las demandas sociales?

El problema en primera instancia me parece de conocimientos. La ciudadanía informada exige más, pero la ciudadanía más informada justo porque está informada y se involucra, aprende a reconocer los límites de sus demandas.

Por otra parte, la élite misma requiere también mayores conocimientos. Cobrar conciencia de que el orden que aparentemente les beneficia mucho puede convertirse, en mediano plazo, en un orden que en realidad deje de beneficiarles.

Cabe hacer una reflexión acerca de hasta dónde la élite está dispuesta por sí misma a sacrificar algunos de sus actuales privilegios para mantener el orden. El problema del secuestro es quizás el llamado más elocuente en este sentido.

Sí es verdad, los regímenes especiales, la evasión de responsabilidades, el chantaje, etcétera, son privilegios políticos de algunos sectores de las élites, pero, ¿no se hace insoportable la inseguridad? Los romanos descubrieron que el beneficio económico de la esclavitud, el beneficio económico para los terratenientes era evidente pues deprimía los salarios y se obtenían mayores rendimientos por menos dinero que contratando a campesinos asalariados; pero con el tiempo descubrieron que los esclavos no eran ciudadanos leales, no tomarían las armas para combatir por Roma, no eran confiables.

Así es que se encontraron ante el dilema de continuar maximizando ganancias económicas, o bien, sacrificar algunas ganancias para vivir en un mundo más seguro. Así, por una parte, gradualmente fueron desapareciendo la esclavitud y contratando ciudadanos para el trabajo del campo.

Por otra parte, extendieron a más personas —incluso muchos que habían sido esclavos— la ciudadanía. Disminuyeron así el problema de las revueltas y obtuvieron una mano de obra que aunque era más cara que la esclava cumplía con mayores funciones. Contribuía a la cohesión política, al orden del imperio y a la seguridad militar.

Además, el sacrificio económico no siempre es en realidad sacrificio; por el contrario, en ocasiones representa una ventaja económica. Al evitar revueltas los romanos ahorraron mucho en seguridad y en destrozos por las revueltas, así,



quizá lo que haga falta sea replantear el asunto de los sacrificios como beneficios a largo plazo.

En esto consiste la versión más acabada de la gobernabilidad: una sociedad que, pese a que tiene demandas exigentes de su ciudadanía es reflexiva y por ello logra concebirse reformada una y otra vez, es decir, la gobernabilidad más acabada es aquella que prevé los problemas futuros antes de que éstos se conviertan en males ineludibles.

Por ello hago una invitación a la clase política, a la ciudadanía, a los representantes de los intereses especiales y a todos aquellos mexicanos que estén dispuestos a que esta nación sea estable y gobernable para luchar por el largo plazo.

Muchas gracias

**MODERADOR: GUILLERMO TEUTLI OTERO**

Muchas gracias, doctor Márquez.

Con la finalidad de aprovechar mejor el tiempo, les voy a pedir a las personas del CEDIP que nos están ayudando, que durante la presentación del doctor Valadés sean tan amables de ir recogiendo las posibles preguntas que se fueran planteando de manera que se proceda inmediatamente hasta donde más nos permita el tiempo, a contestarlas.

Le toca al doctor Diego Valadés, mi amigo, conocido desde aquellos mentalmente cercanos tiempos en que ambos cursábamos la carrera en la facultad, en nuestra querida Facultad de Derecho.



# **DIEGO VALADÉS**

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA PONENCIA



# DIEGO VALADÉS

## SEMBLANZA CURRICULAR

La personalidad del doctor Valadés tiene dos facetas fundamentales que hay que analizar: una de ellas es, sin duda, la del profesionista y funcionario público responsable y otra, la del jurista y académico prestigiado nacional e internacionalmente.

Como funcionario público el doctor Valadés ha sido en la UNAM, entre otros, abogado general y Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas; en la administración pública, ha sido Embajador en Guatemala, Subsecretario en la Secretaría de Salud, Secretario General en la Coordinación Metropolitana del Gobierno del Distrito Federal, Procurador General de la República, Ministro de la Suprema Corte de Justicia, entre otros.

Como investigador y jurista, tiene múltiples, en verdad, múltiples publicaciones, particularmente dedicadas al estudio del Derecho Constitucional, de la teoría de la Constitución. Se pueden citar varias: *La dictadura constitucional de América Latina*, *Constituciones políticas y el control del poder*; *Constitución y democracia*, etcétera.

Ha publicado más de 100 artículos en revistas y es coautor en más de 14 publicaciones también; vicepresidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, miembro de las academias española, argentina, peruana, italiana de Derecho Constitucional, miembro también de la Academia Mexicana de Ciencias, en fin, con todo respeto, si continúo con los datos curriculares del doctor Valadés, voy a consumir su tiempo, por favor doctor, tiene usted la palabra.

## PONENCIA

Atribuyan ustedes esta generosa, muy generosa presentación del doctor Teutli, a lo que él mismo planteó desde un principio, a una vieja y cordial amistad. Muchas gracias, querido doctor, querido amigo, por esta generosa presentación.

Muchas gracias también a los doctores Ruperto Patiño, César Becker y José Castelazo, por darme la oportunidad de estar ante ustedes.

Se facilita mucho esta exposición después de la brillante exposición del doctor Jorge Márquez, que nos planteó la dimensión y los problemas generales relacionados con el gran tema que nos trae a esta Mesa, el de la gobernabilidad.

Resultó para mí muy útil, así ya no tendré que dar una introducción teórica y una reflexión histórica en cuanto a la formación del concepto y a su dimensión, porque lo hizo brillantemente el doctor Márquez.

Voy por tanto a tratar con ustedes algunos aspectos que pueden ser orientadores por lo que respecta a la percepción y evaluación de la gobernabilidad en México, más allá de lo que cada uno de nosotros pueda tener como percepción individual.

El tema de la gobernabilidad comenzó a ser planteado, digamos, ya con las características modernas y contemporáneas, desde mediados del siglo XIX, por James Wilson, ilustre constitucionalista y economista británico, fundador de una revista que sigue siendo una de las más importantes en cuanto a información y análisis de política y de economía, el “*The Economist*”

El concepto se abandonó y fue retomado de nueva cuenta por economistas y científicos sociales de la política y de la sociología en el último tercio del siglo XX. Y a partir de 1993 se establecieron indicadores o se buscó la elaboración y el diseño de indicadores que permitieran medir los niveles de gobernabilidad más allá –les repito– de los conceptos doctrinarios que aludían a este proceso del poder.

El primer indicador:

Fue el de Robert Putnam, en 1993, quien aplicó una serie de elementos o de parámetros de medición en el caso de Italia. Después otros tres científicos sociales, en esta ocasión ya para el Banco Mundial en 1996, elaboraron nuevos indicadores para medir la gobernabilidad desde una perspectiva en la que dominaba el interés por saber cuál era el desempeño de las instituciones y su impacto en la economía.

Unos años más tarde, en 2004, se presentó otra batería, otra serie de indicadores, en esta ocasión de la OCDE. Así, entre 1993 y 2004, nos encontramos con que desde tres perspectivas metodológicas distintas se fueron estableciendo los elementos de referencia para poder determinar cuál es el nivel de gobernabilidad en un estado constitucional determinado.

Permítanme repasar con ustedes algunos de estos indicadores y pensar en México. Putnam elaboró estos elementos, fueron 12 los que él básicamente señaló, para determinar la gobernabilidad.

Primer elemento: Estabilidad del gabinete. Si en este punto nosotros pensamos cómo está nuestro nivel de gobernabilidad, creo que tendremos que señalar que estamos reprobados. Estabilidad del gabinete, mediana; mediocridad del gabinete, elevada.

Segundo elemento:

Disponibilidad del presupuesto. En esta misma Cámara se discute uno de los temas más importantes del Presupuesto que se llama subejercicio; éste ocurre en una sociedad pobre, carente de recursos para satisfacer necesidades colectivas, en la que según los datos ofrecidos por el CONEVAL la semana pasada, el 47.4% de la población está en condición de pobreza.

En esas condiciones el presupuesto y el subejercicio del Presupuesto, que es un hecho conocido y discutido en esta Cámara, denota también que en esa materia, por lo que respecta a gobernabilidad, estamos reprobados.

Tercer elemento:

Sistema de estadísticas gubernamentales. Señoras, señores, estamos en el año del censo. Estoy seguro de que la mayor parte de ustedes, ya fueron visitados por los funcionarios del censo, pero el hecho es que estamos en el día, bueno, estamos por terminar el año y somos muchos los que todavía no hemos tenido el privilegio de ser censados.

Yo corro el riesgo de no existir igual que mi familia para efectos de censo y así muchos más. Pero hay algo peor, algo de lo cual lamentablemente nuestros representantes nacionales y ojalá que aquí haya alguno de ellos, los representantes de la nación no han hecho un reclamo adecuado, porque los indicadores y la serie de indicadores tomados por muchas décadas para la elaboración del censo fueron modificados en 2010.

Pero la batería de información de que el país dispone desde 1895, fecha de nuestro primer censo, se va a ver interrumpida en 2010 y dejaremos de conocer algunos elementos relevantes para saber cómo está integrada nuestra población, por tanto en materia de sistema de estadísticas gubernamentales, también estamos reprobados, no es una valoración subjetiva, es un hecho objetivo.

Hace poco, por ejemplo, nos enteramos del fallecimiento del ex presidente *Kirchner*, que estaba en su lugar de domicilio en el que iba a ser objeto de censo. Ese día en Argentina todo estuvo paralizado porque ése era el día del censo. Todos los argentinos fueron censados en una jornada.

En México llevamos 10 meses y medio de lo que va del año —está por cumplirse el undécimo mes— y todavía no acaban con el censo.

Otro elemento: Reforma legislativa. En este punto es posible decir que sucesivas reformas constitucionales han incorporado a la Constitución lo que habitualmente forma parte de lo que se conoce como estado de sitio o suspensión de garantías.

Podemos ser sometidos a escuchas telefónicas, podemos ser sometidos a detenciones por tiempo muy prolongado, podemos estar en condición de arraigo por tiempo indeterminado. Son medidas que efectivamente se toman en otros estados también, pero en condiciones de estado de excepción; no forman parte de la regularidad constitucional.

Aquí hemos incluido en la regularidad constitucional, elementos que son típicos del estado de sitio; por tanto, hemos establecido el estado de sitio permanente. Estamos reprobados en ese punto.

Otro elemento que utiliza Putnam: Guarderías infantiles.

Creo que cuando en un país se produce una tragedia como la de la guardería ABC, está más que reprobado. Yo celebro que no se haya seguido adelante con las audiencias a las que se trajo a uno de los funcionarios a los que se imputaba esa gravísima falla porque simplemente fue exonerado, pero si hubiera seguido adelante a lo mejor lo acaban condecorando.

Fue gravísimo que en México la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya establecido que hay responsabilidad, pero que no hay responsables.

Otro elemento: Capacidad de inversión agrícola.

Este es un país en el que hemos desmontado dos instituciones clave: CONASUPO y BANRURAL. Podemos decir que en este punto también estamos reprobados.

Otro punto: Gasto en materia de atención a la salud.

Se dice que hay cobertura universal, se dice que hay un sistema mágico de salud, por virtud del cual, ya no existen los mexicanos desatendidos. Los datos de la semana pasada del CONEVAL indican que el 40.7% de los mexicanos carece de acceso a los servicios de salud. Ésta es una publicación oficial. Creo que estamos reprobados.



Calidad y receptividad de la burocracia es otro de los indicadores de Putnam; éste lo dejo a su criterio.

Vamos ahora a los indicadores del año 1996 y que aplica desde entonces el Banco Mundial. Uno. Control social para determinar la calidad de las elecciones e identificar los posibles casos de manipulación e intimidación o el grado de limpieza y de participación y abstención en las elecciones. Un dato duro, no son elementos subjetivos.

En el mes de octubre, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declaró por unanimidad que el Presidente de la República, había violado expresa y directamente el artículo 41 de la Constitución y adicionalmente dijo el Tribunal que no había sanción susceptible de ser impuesta al señor Presidente de la República. Me pregunto ¿estamos aprobados en este punto en materia de gobernabilidad? La respuesta la pueden dar ustedes, la podemos dar todos los ciudadanos.

Que el Presidente viole la Constitución y que así lo declare un tribunal, y que además, un tribunal declare que no puede ser castigado, creo que indica que en ese punto la gobernabilidad también está reprobada.

Otro punto, el segundo del Banco Mundial: Estabilidad medida entre otras cosas, a través de los indicadores delictivos. 30 mil muertos y homicidios impunes, además, con una peculiar circunstancia: en automático, cada vez que hay ejecuciones masivas se dice que es el narcotráfico. Realmente es muy rápido saber para no haber averiguado nada, pero éste es un indicador en el que estamos igualmente reprobados.

Tercer punto del Banco Mundial:

Efectividad de los servicios de acuerdo, entre otras cosas, con la satisfacción de los usuarios. Preguntemos a los usuarios del Seguro Social, preguntemos a los usuarios del ISSSTE qué pasa con las medicinas y por qué ahora el Estado mexicano tiene que comprar medicinas en farmacias particulares, a precios de mercado, porque no tiene capacidad organizativa para comprarlos a precios mayoritarios y poderlos ofrecer a sus usuarios. Reprobación.

Otro punto que menciona como indicador el Banco Mundial: Estado de Derecho.

El artículo 13 de la Constitución dice que nadie puede ser juzgado por ningún fuero especial y dice, con relación al fuero militar, que se reserva sólo para los casos relacionados con la disciplina militar. Aunque tengo el gusto, el

privilegio de conocer a muchos de los presentes, no los conozco, infortunadamente para mí a todos, de suerte que es posible que haya entre nosotros algún militar.

El militar o los militares pueden ser objeto de enjuiciamiento en sus tribunales por indisciplina, pero no los civiles. Ninguno de nosotros puede ser acusado de indisciplina porque no somos militares. Un militar puede ser enjuiciado por desertión, pero ninguno de nosotros que somos civiles, podemos ser acusados de desertión.

Un militar puede ser acusado por revelación de secreto militar, pero tampoco es algo que esté al alcance de nosotros los civiles.

Un militar puede ser acusado, y es delito, por cobardía, pero ningún civil puede ser llevado a un tribunal militar acusado de cobardía porque no está obligado a acatar las órdenes de combate que le pueda dar un superior, porque simplemente, nosotros no tenemos superiores jerárquicos entre los militares.

De manera que el artículo 13 lo estamos violando en México, porque el hecho es que los militares, en sus tribunales —y expreso mi respeto a los militares, como seguramente lo compartimos todos los presentes— a lo que no tienen derecho es a juzgar delitos del fuero común.

Los tribunales militares sólo están hechos para las faltas o delitos vinculados —como ya dije—, con la disciplina militar. Así lo dice la Constitución. Y sin embargo, aquí se está discutiendo en el Congreso una reforma a la ley de justicia militar para ampliar el catálogo de delitos por los cuales los militares no pueden ser juzgados en los tribunales militares.

Quiere decir, que lo están siendo en este momento. Por tanto, en materia del Estado de Derecho, estamos reprobados.

Pero el artículo 21 de la Constitución dice: sólo las autoridades civiles pueden desempeñar funciones de seguridad pública, —así lo dice literalmente— “La seguridad pública es función exclusiva de la autoridad civil”. ¿Ocurre eso en México? No.

Entiendo que podría justificarse que estuviera el ejército en la calle combatiendo a los delincuentes, pero para eso está el artículo 29 de la Constitución que faculta al Estado mexicano, gobierno y Congreso conjuntamente, a suspender temporalmente las garantías individuales y podría suspenderse el efecto establecido por el artículo 21 constitucional.

¿Se ha suspendido el artículo 21? No, por tanto se está siendo violado en materia de Estado de Derecho, estamos reprobados.

Sexto indicador del Banco Mundial.

Control de la corrupción. No tengo que decir nada con relación a lo que ya se dijo en la conferencia anterior, y a lo que todos leímos la semana antepasada en la prensa, hemos descendido, no ascendido en la escala de la corrupción en el nivel internacional.

Voy a los indicadores –rápidamente en los tres minutos que me quedan– de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), estos son del 2004, siguen siendo aplicados. Mencionaré sólo algunos, son cinco los indicadores fundamentales de esta organización:

Uno de ellos es la estabilidad política de las instituciones. Se refiere a homicidios por millar de habitantes, cambios de gabinete, cambios constitucionales, crisis de gobierno, golpes de Estado, terrorismo, revoluciones y exclusión de minorías.

En México el gobierno federal y la mayor parte de los gobiernos estatales, con todo lo que representa esto en cuanto al aparato de Poder Ejecutivo y Legislativo, se ha empeñado en la exclusión de los homosexuales, sólo han tenido derechos reconocidos en la Ciudad de México.

Aquí hay un déficit de gobernabilidad. Como veremos, el hecho de que las autoridades mismas dicen que estamos en guerra, hay un terrorismo de los narcotraficantes, problema también de gobernabilidad.

Otro elemento. La fortaleza de las instituciones.

Por fortaleza de las instituciones la OCDE entiende capacidad recaudatoria, combate al contrabando y a la evasión y distribución adecuada de la carga fiscal, es un elemento de gobernabilidad de la OCDE.

Contrabando lo tenemos a las puertas del Palacio Nacional, no estoy inventándolo, todos lo podemos ver o todos lo hemos visto.

Evasión. El IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información), ordenó al SAT (Sistema de Administración Tributaria), que se nos diera a conocer a los mexicanos, quiénes son los beneficiarios de las cancelaciones de créditos fiscales.

Se dice que el Estado recauda poco porque los mexicanos no pagamos, bueno no pagan aquellos a quienes el gobierno no quiere que paguen. ¿Sabemos cuántos son? Millones. ¿Sabemos cuánto se ha cancelado? Sí señores, los datos del IFAI dicen 562 mil millones de pesos.

Para tener una idea, quiero decir a ustedes que el presupuesto de la Universidad Nacional Autónoma de México es de 26 mil millones de pesos.

Esto quiere decir, que las cancelaciones de créditos ascienden a 20 veces el presupuesto de la Universidad, o sea 20 UNAM's. A eso asciende la cancelación de créditos fiscales, pero no nos pueden dar a conocer, a quiénes se les cancelaron los créditos.

Creo que en este punto de acuerdo de la OCDE estamos reprobados. Y hay otro elemento: el compromiso de las instituciones con la transparencia, la responsabilidad, la neutralidad de los gobernantes en materia política y político-electoral y la concentración y desconcentración del Poder Ejecutivo.

En este punto, señoras, señores, no cabe sino decir, que en tanto no hayamos hecho esa reforma del Estado, no se ha dado la desconcentración del Poder Ejecutivo en México, la Constitución sigue diciendo que el Poder Ejecutivo recae en una sola persona denominada Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, o sea, desconcentración del poder es cero.

No hay diferencia entre el año previo a la Revolución Francesa y México a 100 años de la Revolución Mexicana, porque allá, el Estado recaía en una sola persona y aquí también.

Pero han pasado ya más de 200 años de que dejó de haber este fenómeno en Francia, y aquí, lo seguimos teniendo. Creo que desde el punto de vista de la OCDE, en este punto, también, estamos reprobados.

Concluyo. Creo que hay indicadores suficientes para que los apliquemos en México.

Creo que las instituciones de Educación Superior, que el INAP que nos ha convocado a estas mesas redondas, que el propio Congreso, disponen de los elementos suficientes para establecer hoy una serie de indicadores propios de nuestro país que nos permitan ver cómo estamos, más allá de las declaraciones subjetivas, más allá de las posiciones ideológicas, más allá de las críticas de circunstancia, más allá de la irritación a la que como mexicanos tenemos derecho en tanto que no disponemos de elementos suficientes para la seguridad nuestra y de nuestras familias.

Más allá de la ignominia que representa 47% de pobres, en un país que hizo una revolución para acabar con la pobreza y la desigualdad. Más allá de todo eso, podemos contar con los indicadores precisos, categóricos, que nos permitan medir el nivel de debilidad de las instituciones y poder así advertir y diseñar las necesarias formas de recuperación de la institucionalidad y de la gobernabilidad en nuestro país amado, venerado, respetado, admirado, pero lamentablemente muy maltratado.

Muchas gracias



## SESIÓN DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS

**GUILLERMO TEUTLI OTERO:** Con la autorización de los ponentes y a efecto de tratar de dar respuesta lo más que se pueda a las preguntas que han planteado, y en aras del tiempo de que disponemos, he agrupado temáticamente las que más se han parecido. Entonces, si me permiten, vamos a iniciar con el doctor Márquez, aquí hay una pregunta que también es repetitiva para el doctor Valadés.

¿Cuál sería la diferencia entre gobernabilidad y gobernanza? Las estoy agrupando en tres para cada uno de los ponentes, de manera que cada uno pueda disponer de 5 a 8 minutos para poder darle respuesta a las tres, si les parece y así, terminemos conforme al horario previsto.

**JORGE MÁRQUEZ MUÑOZ.** A mí me ha interesado mucho el tema de la gobernabilidad. Hay un larguísimo debate sobre estos términos: gobernabilidad, gobernabilidad democrática se distingue y también gobernanza. Se refiere, sobre todo, al carácter democrático administrativo del asunto.

Escuché alguna vez a Fernando Savater hablar sobre las distinciones muy precisas de esos términos, con una simple vanilocuencia. En realidad, pienso que no tiene tanta importancia. Creo que entendemos a qué nos estamos refiriendo. Nos referimos, claro, a la posibilidad de modificar ciertas normas para que la estabilidad dure más.

Cuando nosotros vamos a los conceptos muy precisos; podemos ir a la historia de los términos: gobernabilidad, gobierno, lo que se pueda parecer en inglés a gobernanza, *gobernas*, tal vez y lo vemos, por ejemplo, en la historia de las palabras, en el *Oxford English Dictionary* que es quizá la referencia más autorizada para darnos los precedentes al respecto. Existe una versión en español, un diccionario también histórico, pero el *Oxford English* es el reconocido universalmente como el más completo y nos vamos dando cuenta de que, en realidad, incluso, la palabra gobernabilidad y la palabra gobierno, como verbo, a lo largo de la historia han sido términos totalmente sinónimos, han utilizado como la misma cosa en muchas ocasiones.

Así que me gustaría que no se perdiera en ese sentido la discusión, porque no le doy yo una importancia tan grave al asunto.

**GUILLERMO TEUTLI.** Muchas gracias. Doctor Márquez, hay una que se la paso directamente, ya que están pidiendo una cita para aclararlo. Esa más que pregunta es una solicitud.

Finalmente, doctor Márquez, ¿cuáles serían los valores de una estabilidad o para una estabilidad del orden mexicano y qué principios fundamentales ocupa México para progresar?

**JORGE MÁRQUEZ MUÑOZ.** Yo creo que los valores en México, evidentemente como toda sociedad históricamente sometida a procesos de modernización muy rápidos y muy forzados, han sufrido una crisis tremenda.

Efectivamente nosotros desde la sociología podemos ver el proceso de monetización, no en el sentido económico sino en el sentido de cómo todos los vínculos sociales van siendo sustituidos por el dinero, el valor máximo en ese tipo de sociedades es el dinero. Entre otras cosas, porque falta mucho, el dinero en las sociedades donde es abundante es un elemento que curiosamente se va volviendo marginal, incluso se habla de la sociedad postmaterialista, ¿cuáles son las postmaterialistas? Las que tienen suficiente dinero para no preocuparse por él.

Me interesó mucho la reflexión que hizo el doctor Diego Valadés, el asunto del subejercicio. Es impresionante que por una deficiencia de organización y por determinados terrores que hay a ciertos reglamentos para no cometer un error y meterse en un lío de persecución posterior, se sufre este problema del subejercicio.

¿Cómo se puede hacer para que los valores mejoren? Existen campañas, pero existe una campaña, yo diría, timorata, los valores tienen que ser modificados a través de campañas, pero tienen, sobre todo, que ser modificados a través de la vida cotidiana, a través, de cada uno de nosotros. En el momento en que el dinero no falta, en el momento en que hay opciones de empleo, en el momento en que se empiezan a resolver los problemas cotidianos de la gente, en ese momento, también los valores empiezan a ser modificados.

La opción —me imagino— dramática, que es para un joven dedicarse a ser narcotraficante, es un drama, seguramente que si hubiera tenido las puertas abiertas, si hubiera sido protegido, si hubiera encontrado un medio seguro y protegido para acudir a una universidad y tener una carrera digna, seguramente habría elegido eso.

Lo que modifican los valores son las situaciones cotidianas y las oportunidades, no las campañas, las campañas tienen una función, pero yo pienso que menor.



**GUILLERMO TEUTLI.** Muchas gracias Doctor Marqués, al igual que al Doctor Valadés, me permito entregarle la totalidad de las preguntas, déjenme comentarle a ustedes dos, que es práctica de este evento que los ponentes se lleven las preguntas con la petición de parte nuestra, de hacerles llegar a quienes las plantearon, una respuesta.

Doctor Valadés, el diagnóstico que usted hizo sobre la gobernabilidad del país, suscitó cualquier cantidad de comentarios, dudas, preguntas, etcétera, que arbitrariamente me veo, por aras del tiempo, obligado a resumir en tres.

La primera de ellas. Un Estado fallido, indicadores que demuestran la no gobernabilidad, ¿cree usted Doctor Valadés, que el pueblo va a seguir resistiendo esto? ¿Que se levantará pronto en armas?

**DIEGO VALADÉS.** No, de ninguna manera lo creo, no sería de ninguna manera tampoco el remedio, el remedio es siempre el de la recuperación institucional. No me atrevo a considerar que México sea o viva las características de un Estado fallido.

El concepto de Estado fallido es más de carácter mediático que político, jurídico o económico, fue acuñado para describir fundamentalmente las características que presentaba Irak en la fase previa a la invasión por Estados Unidos, o sea, no es un concepto que haya surgido para determinar condiciones de gobernabilidad. Pero luego se ha extendido y se aplica a los casos aquellos en los cuales un Estado ya no puede cubrir sus compromisos internacionales en materia de deuda, no puede regular su vida interior y requiere de la participación de tropas internacionales para poder mantener el orden y sus capacidades de dictar normas generales susceptibles de imposición o aplicación coactiva. De manera que estamos lejísimos de ese panorama.

En cuanto al otro aspecto, reitero, no se trata de que haya una insubordinación, insurrección, sino de que se siga por la vía de la institucionalidad expresando la exigencia colectiva del país para darle facultades y para darle orden a la gobernabilidad del país. Voy a extenderme medio minuto.

Esto no depende de un aspecto de voluntad de los gobernantes. Todo lo que he dicho tampoco ha ocurrido de ayer para hoy, ni de anteayer, es un proceso que se ha venido acumulando a lo largo de lustros, no quiero ser en este punto injusto en cuanto a decir que todo resultó de los últimos meses o de los últimos años. La resistencia al cambio es una resistencia que lamentablemente han presentado todas las fuerzas políticas del país, a veces unos están a favor y los otros en contra, luego cuando los que estaban en contra se ponen a favor, los que estaban a favor se vuelven en contra.

De suerte que no hemos hecho reformas institucionales que nos permitan complementar el tema grave y clave de la democracia.

Miren. Hace poco un ilustre constitucionalista italiano decía: “Cuando veas en el desierto una rosa, esa rosa tiene que ser artificial”. Asimismo cuando en un contexto desfavorable para la democracia veas una supuesta democracia, es una democracia artificial, una democracia de plástico.

Es lo que está pasando con México, nuestra democracia es de plástico, temo que si no la corregimos se convierte en democracia de plastilina. ¿Por qué? Porque tenemos procesos electorales, aunque, ya hemos visto, que el propio Tribunal Electoral declara en 2009 que el Presidente de la República viola el artículo 41 y en 2006 declaró que el Presidente de la República había actuado en contra del ordenamiento jurídico, había intervenido en el proceso electoral, pero que no se podía determinar qué influencia había tenido su participación en el desenlace de las selecciones.

Esto es, dos periodos electorales sucesivos han sido calificados por el máximo órgano jurisdiccional electoral como desviados con relación a la norma. ¿Qué significa? Que una democracia no se construye sólo con ordenamientos electorales, se construye también con responsabilidades políticas, tenemos libertades públicas no nos podemos quejar, estamos aquí, podemos hablar con toda libertad, estamos en el Congreso de la Unión ciudadanos, no somos legisladores y podemos expresarnos con absoluta libertad y lo podemos hacer en todos los ámbitos del país.

Lo que pasa es que lo que digamos no tiene consecuencias, las cosas que pasan no tienen consecuencias, si mueren 49 niños en la guardería ABC y no tiene consecuencias, se declara que las autoridades violan la Constitución y violan la ley, y no tiene consecuencias. Eso ya no es un tema de la libertad, es un tema de la responsabilidad y a lo que tenemos que evolucionar es a construir esas instancias de responsabilidad política de las que ahora carecemos. Gracias.

**GUILLERMO TEUTLI.** Muchas gracias doctor. Viene un cúmulo de preguntas precisas, ¿qué hacemos con el INEGI? ¿Cómo reformamos la Administración Pública? ¿Qué secretarías de Estado quitamos o ponemos?

Déjenme resumir en una, que dice así: ¿si usted fuera asesor del Presidente de la República, qué le propondría para mejorar la gobernabilidad de México?

**DIEGO VALADÉS.** Le propondría –en este caso voy a tratar de ser más breve– dos cosas: una, que se relea, porque hace seis años siendo diputado el licenciado Felipe Calderón en este mismo recinto, no en esta sala, pero en la sala,

en otra de las salas de aquí, en el auditorio que está en el edificio E, bueno, aquí cerca.

El entonces diputado dijo:

1. Los presidentes no son infalibles.
2. Debe haber un jefe de gabinete que auxilie al Presidente en sus cargas de trabajo.
3. Los secretarios de Estado deben ser ratificados por el Congreso.

Entonces, le sugiero al Presidente que se relea. Esa es mi respuesta.

**GUILLERMO TEUTLI.** Muchas gracias doctor Valadés. Finalmente y un poco en secuencia de la Mesa anterior y sobre todo dada la especialidad o una de las varias especialidades académicas que usted tiene doctor, ¿sería necesaria la creación de una constitución para eficientar la gobernabilidad de la Administración Pública y del Estado en general?

**DIEGO VALADÉS.** Yo creo que sí, pero en el largo plazo. En este momento el país está muy desordenado, está muy frustrado. El país está siendo afectado por múltiples factores, mencioné sólo aquellos que guardaban relación directa con los indicadores a los que aludí, por ejemplo, estamos alejándonos progresivamente más de lo que se considera un Estado secular o laico y estamos adoptando muchas posiciones de políticas públicas y muchas decisiones legislativas, sobre todo, en los estados de naturaleza confesional,. Es decir, estamos desarticulando el Estado creado en México en el siglo XIX, esto es una regresión histórica de gran calado.

Por otra parte, creo que nuestra Constitución ha ido siendo reformada para introducir muchos aspectos y muchas cosas necesarias, pero la forma no quiere decir que haya sido la más acertada. Está muy bien que en la Constitución estén en este momento disposiciones concernidas con la organización de nuestro sistema electoral.

Lo que no veo razonable es que la Constitución misma sea la que determine el número de minutos a los que puede acceder un partido político en un medio de comunicación. Esto es, que hemos llenado la Constitución de elementos reglamentarios.

Un día tendremos que reforzar la Constitución. En este momento, en el título que se llama Poder Judicial tenemos a la Procuraduría General de la República y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es decir, ya hay muchos errores técnicos que tienen consecuencias, que tienen efectos. Eso hay que corregirlo, pero una vez que el país haya remontado esta fase crítica, que

básicamente se caracteriza por la profunda desconfianza que se tienen entre sí las fuerzas políticas. Lamentablemente, también, por la profunda desconfianza que muchos ciudadanos tienen en correlación a esas fuerzas políticas.

Para eso, primero es necesaria una reforma institucional importante, y después, ya con la serenidad que eso represente, debemos sentarnos a revisar nuestra Constitución a fondo.

Muchas gracias

**GUILLERMO TEUTLI.** Muchas gracias. Doctor Márquez, doctor Valadés, las tres instituciones convocantes nuevamente les agradecen su presencia y el haber aceptado participar.

Estoy seguro que los asistentes nos llevamos un montón de reflexiones que nos han enriquecido mucho.

Se declara terminada la Mesa y muchas gracias

**SEMINARIO**  
**LEGISLACIÓN, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GLOBALIZACIÓN**  
10, 11 Y 12 NOVIEMBRE 2010

SEDE: SALA “MURAL DE LOS CONSTITUYENTES”. EDIFICIO E, CÁMARA DE DIPUTADOS  
VIERNES 12 DE NOVIEMBRE DE 2010

**LÍNEA TEMÁTICA III**  
**PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA ADMINISTRACIÓN**

**MESA 9**  
**RESPONSABILIDAD DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRENTE AL CIUDADANO**

**PONENTES**

JUAN JOSÉ GUERRA ABUD  
SERGIO EDUARDO HUACUJA BETANCOURT  
SERGIO MÁRQUEZ RÁBAGO

**MODERADOR:**

JESÚS MARIA RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ



## MESA 9

# RESPONSABILIDAD DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRENTE AL CIUDADANO

### PONENTES

JUAN JOSÉ GUERRA ABUD  
SERGIO EDUARDO HUACUJA BETANCOURT  
SERGIO MÁRQUEZ RÁBAGO

### MODERADOR:

JESÚS MARIA RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ

#### **MODERADOR: JESÚS MARÍA RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ**

A efecto de continuar con el seminario *Legislación, Administración Pública y Globalización*; abordaremos el tema, *La Responsabilidad de la Función Pública Frente al Ciudadano*, correspondiente a la mesa nueve. Los ponentes serán: el diputado Juan José Guerra Abud, el doctor Sergio Márquez Rábago y el doctor Sergio Huacuja Betancourt.

El título de la mesa nos invita a la reflexión, dado que el modelo de liberación económica ejecutado en nuestro país en los últimos años, ha generado un deslinde de responsabilidades en diferentes áreas de la administración pública hacia el sector privado –ello influenciado por los fenómenos de la globalización–, lo que conlleva a cambios en la relación con la sociedad.

De ahí la importancia de revisar y discutir el tema al que nos convoca el Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, en coordinación con la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Nacional de Administración Pública.

Atento a la mecánica que se ha desarrollado en este seminario, leeré parte de la trayectoria del compañero diputado Juan José Guerra.



# **JUAN JOSÉ GUERRA ABUD**

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA PONENCIA



# JUAN JOSÉ GUERRA ABUD

## SEMBLANZA CURRICULAR

El Diputado Juan José Guerra Abud, Pertenece al Partido Verde Ecológico de México.

Ha sido secretario de Desarrollo Económico, en el gobierno del Estado de México; integrante del Consejo Mexiquense de Infraestructura. De igual manera se ha desempeñado como director en diferentes empresas, entre las que destaca haber sido presidente de la Orquesta Sinfónica del Estado de México y presidente de la Asociación Nacional de Productores de Autobuses, Camiones y Tracto-camiones.

En la actualidad, como integrante de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, y dentro de las diferentes responsabilidades, es miembro de la Junta de Coordinación Política y secretario de la Comisión de Transportes.

## PONENCIA

La existencia del Estado se justifica por los fines supremos que persigue. Dentro de estos fines se reconoce, casi de forma unánime, que la voluntad constante de universalizar el bienestar común, constituye –en esencia– el fin primordial del Estado.

El Estado realiza sus fines a través de la actividad humana, y al conjunto de actividades de índole laboral, administrativa y política que realiza el gobierno – las cuales tienen su fundamento en la Constitución y en las leyes– determinan lo que conocemos como *Función Pública del Estado*.

En un sentido amplio podemos definir a la función pública, como la actividad que realiza cualquier persona que ha sido designada, seleccionada o electa para obrar en nombre del Estado, por tanto funge como empleado del mismo en todos sus niveles jerárquicos.

El ejercicio de la función pública, en cualquiera de sus ámbitos Ejecutivo, Legislativo o Judicial implica la realización de una actividad remunerada con recursos públicos, salvo aquellos casos de funciones electorales que la Constitución establece como obligatorios y gratuitos.

En consecuencia, el servidor o funcionario público se encuentra sujeto a responder de su actuación como lo está cualquier persona a quien se le confía el manejo de un bien o un recurso ajeno. En el caso de los cargos públicos, el funcionario adquiere una doble responsabilidad ante el Estado y la sociedad.

En ese tenor se considera que los conceptos de servicio público, responsabilidad y ciudadanía constituyen o deben constituir un trinomio indisoluble, susceptible de ser analizado desde las más variables perspectivas, todas ellas, bajo la premisa de que quien presta un servicio público deberá responder de su actuación ante los ciudadanos.

A través de la Constitución y las leyes, el Estado crea y renueva sus entes y mecanismos de control de la función pública, ya sean políticos, administrativos o judiciales. Mencionaré los más significativos: La división de Poderes, como un sistema de contrapesos y equilibrio entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Juicio Político, como el enjuiciamiento que realiza el órgano parlamentario a solicitud de cualquier ciudadano, por actos u omisiones de los servidores públicos que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buena ejecución.

El Juicio de Amparo, con la finalidad de invalidar los actos de los servidores públicos que violenten las garantías individuales. Además existen los órganos técnicos de Control y Fiscalización en las dependencias y entidades de la administración pública de los gobiernos estatales y de la federación, así como de la Auditoría Superior de la Federación.

Por otra parte encontramos los órganos constitucionales autónomos responsables de vigilar que se respeten los derechos humanos de los gobernados y se garantice la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental. Las instancias jurisdiccionales y tribunales administrativos encargados de la aplicación de las leyes civiles, penales y administrativas, en los casos controvertidos en los que se impute al servidor público la probable violación de las leyes.

Al margen de toda esta gama de mecanismos institucionales, existen otros mecanismos de aprobación o censura del actuar de los servidores públicos. Nos referimos, en particular, al escrutinio que realiza la opinión pública, asimismo, la percepción ciudadana.

Las calificaciones que surgen de la percepción ciudadana y la opinión pública constituyen las expresiones de más valor para quienes reciben el reconocimiento de su gestión o la sanción más rigurosa para los sujetos de su

desaprobación. La ciudadanía es por excelencia, el elemento vigilante y escrutador del actuar de los gobernantes y la opinión pública, uno de los aliados con los que cuenta para realizar esta tarea.

En la actualidad estos elementos forman componentes indispensables en cualquier democracia. Para los efectos a los que ahora hacemos referencia entendemos al concepto de *percepción ciudadana*, como la opinión del gobernado respecto a los servicios públicos que se le ofrece.

La percepción ciudadana tiene diversas fuentes, entre las que podemos reconocer a la opinión pública, sin que llegue a confundirse con la misma, pero sobre todo encontramos las nociones, expresiones y juicios de valor que derivan del contacto individual o como parte de un grupo acerca de las instituciones públicas.

Estos juicios que hace el ciudadano derivan también de la afectación directa por un acto de gobierno, sea por la forma de una ley, sentencia o la imposición de una sanción administrativa. Es común escuchar que un enjuiciado, el cual recibe una sentencia desfavorable a sus intereses, señale que el juez obró con parcialidad, en tanto que a la persona favorecida manifestará que el juzgado resolvió con justicia o apego a derecho.

Así mismo, el ganador de una licitación podrá decir que el procedimiento fue transparente, en tanto que los que perdieron, señalan que hubo arreglo u opacidad en el mismo. O bien, se desacredita a las instancias electorales, cuando el candidato de preferencia personal no ganó la elección. En resumen, existe un gran peligro al basar el enjuiciamiento en aspectos subjetivos, porque estos criterios dependen en gran medida de la satisfacción o de intereses meramente personales o de grupo.

A la par de estos inconvenientes que surgen del concepto de percepción ciudadana encontramos también aquellos que se relacionan con el tema de la opinión pública. En palabras del escritor alemán Hans Spiel, se entiende por *opinión pública*, las opiniones sobre cuestiones de interés para la nación expresada libre y públicamente por gente ajena al gobierno que pretenden tener un derecho de que sus opiniones influyan o determinen las acciones, el personal o la estructura del gobierno.

La opinión pública la forman los intelectuales líderes de opinión, representantes, inclusive los jefes de las iglesias, representantes e integrantes de las organizaciones no gubernamentales, los comunicadores, los investigadores, los docentes en las universidades y las encuestas, pero por encima de todos ellos, la propia ciudadanía.

Para los especialistas en el tema, la opinión pública refiere un control social, un factor que restringe la conducta humana como una forma de aprobación y censura. Así, la percepción ciudadana y la opinión pública constituyen mecanismos de control, que aunque se apartan de los esquemas institucionales. Representan factores con grandes repercusiones en la vida del país, en el actuar del Estado, propiamente dicho.

Sin embargo, dichos mecanismos de control provienen, por su naturaleza, de valoraciones con una gran carga subjetiva, lo que entraña que el posicionamiento ante eventos del actuar de los servidores públicos es recibido valorado y sancionado según se pertenezca a un grupo o a un estrato social, según afecte o beneficie los intereses personales o de grupo, y en fin, con base —como ya lo señalamos— en elementos meramente subjetivos.

A la par de lo anterior debemos destacar la importancia de los medios de comunicación en la formación de la opinión pública y la percepción ciudadana. Los medios masivos, como la prensa, radio y televisión e internet juegan hoy, tal vez como nunca, un papel decisivo en la percepción de los ciudadanos y en los juicios que estos realizan de su interés. La cultura, el arte, el entretenimiento y la política —entendida ésta, en su acepción más simple, como *la cosa pública*— encuentra espacios de expresión que le permiten llegar a miles de personas dentro y fuera de las fronteras nacionales.

La Constitución y las leyes garantizan la libertad de expresión y de prensa, por lo que al amparo de estas y otras prerrogativas, los medios de comunicación realizan su actividad de forma casi irrestricta. Este marco de libertades garantiza que la información que recibe la población contribuya a la formación de conciencia y al despertar del interés por los asuntos públicos.

La cobertura de información que realizan los medios electrónicos e impresos tiene un gran margen de influencia de decisión dentro de la población. Nadie debe desconocer la importancia que reviste la labor de los medios al informar a la sociedad. Pero es importante señalar que el ejercicio de la libertad de la labor informativa debe realizarse de manera responsable y objetiva, sobre todo, con mucha honestidad.

En México, vivimos una crisis de credibilidad en las instituciones públicas. Los reportes y las encuestas que aparecen en los medios de comunicación muestran cómo el ciudadano confía cada vez menos en todas las instituciones públicas, incluyendo a los legisladores, al Ejecutivo y a los partidos políticos. Así lo demuestran todas las encuestas y los índices de confianza, los cuales van a la baja.

Hoy por hoy son pocas las instituciones que tienen altos grados de credibilidad. Sobresalen el Ejército y la Iglesia, que según las mediciones se encuentran en el nivel de confianza más alto. También están, entre ellos, las universidades, inclusive el IFE.

En este contexto descubrimos que existe un creciente margen de desconfianza de la ciudadanía hacia los medios de comunicación.

Éste es un fenómeno que se presenta en prácticamente todo el mundo, incluyendo Europa. La desinformación, el sensacionalismo y la noción mercantilista de la información contribuyen en la desaprobación y falta de credibilidad de las instituciones. La falta de credibilidad genera desconfianza y ésta, a su vez, propicia desinterés e indiferencia en la participación de los actos de la vida democrática del país, desde luego, en el actuar del gobierno.

Por ello, para devolver el interés de la ciudadanía, pero sobre todo la confianza en los servicios de la función pública, que llevan a cabo los gobiernos, éstos se deben actuar de manera honesta y transparente. Así mismo se requiere que los medios de comunicación informen con toda libertad, pero sobre todo con objetividad y equilibrio en su contenido.

Lo anterior porque consideramos que existe la necesidad de dignificar el ejercicio de la función pública, para que los niños y los jóvenes vean en el servicio público un ejemplo positivo a seguir, de lo contrario, corremos el riesgo de que personas con intereses adversos al bien común quieran ocupar estos espacios que por desconfianza en las instituciones públicas abandonen los ciudadanos honestos.

Creo que es responsabilidad de todos dignificar a la función pública. A nadie le conviene que cada día estemos denostando a los funcionarios públicos.

Hoy el deporte nacional no es el fútbol ni el béisbol, hoy el deporte nacional es criticar a la función pública. Sin lugar a dudas quien comete errores debe ser criticado y también sancionado.

Pero es fundamental, que si nosotros nos dedicamos a criticar a la función pública, lo que vamos a conseguir es que la gente de bien no quiera ingresar a este servicio precisamente por los perjuicios que esto conlleva.

Insisto, es responsabilidad de todos que podamos valorar y dar a un funcionario público y a la gestión de gobierno, la importancia y el reconocimiento que merecen cuando las cosas se hacen bien.

Y desde luego, también las sanciones y las penalidades cuando se cometen errores o actos de corrupción.

Muchas gracias



# **SERGIO EDUARDO HUACUJA BETANCOURT**

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA PONENCIA



# **SERGIO EDUARDO HUACUJA BETANCOURT**

## **SEMBLANZA CURRICULAR**

Damos la bienvenida al doctor Sergio Huacuja Betancourt, quien es licenciado en derecho, egresado con mención honorífica de la Escuela Libre de Derecho, ha cursado diferentes especialidades, entre otras las de derecho administrativo y constitucional en la UNAM, donde también estudió la maestría y obtuvo el grado de doctor.

En su desarrollo profesional, es abogado consultor y socio director de los despachos Huacuja Betancourt y Haw Mayer Abogados.

Además, actualmente en su participación académica, es profesor asociado del Instituto Nacional de Administración Pública.

## **PONENCIA**

A tantas modas que irrumpen cada día en el mundo hay que añadir una más. Como lo decía el diputado Guerra Abud hace unos minutos, está de moda denostar a los servidores públicos. ¿Por qué razón? por el ambiente de desconfianza; por una ciudadanía que ha dejado de confiar en sus instituciones.

¿Qué motivó a ello?, justamente el amplísimo margen de discrecionalidad que el Estado mexicano ha conferido a los distintos órganos que lo representan. Desafortunadamente aun y cuando jurídicamente éste tiene que ejercerse bajo criterios de oportunidad y conveniencia, hemos incurrido en un grave problema hasta de arbitrariedad. Y se ha confabulado una complicidad entre la misma ciudadanía, permisiva en algunos casos y crítica en otros, pero que al final del día tiene que coexistir con un ejercicio incierto en las funciones públicas.

En este orden de ideas quisiera centrar mi atención exclusivamente en el ámbito del control. Quisiera simplemente establecer una premisa: Dentro de la planeación, programación y presupuestación de las acciones de gobierno, esto es, en el definir qué quiere el gobierno, cómo y cuándo lo va a hacer; precisar con qué medios de orden económico hará frente a la satisfacción de las necesidades de la colectividad, siempre se encuentra subyacente uno de los elementos fundamentales; el control.

Entiéndase “control” en su elemento prístino. No como un elemento de castigo, porque no es sinónimo, sino el elemento de evaluación, de seguimiento, de fiscalización de la acción gubernamental. Este elemento podemos ubicarlo desde el punto de vista interno, ya sea en el Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, en cualesquiera de los tres órdenes de gobierno; federal, estatal y municipal, cada uno tiene sus respectivos órganos especializados, cuya función es velar por el acatamiento cabal de las normas jurídicas. Al lado del control interno existe el externo que justamente se vincula con el ejercicio de la Cuenta Pública federal o estatal a través de la Auditoría Superior de la Federación.

De manera que si nosotros juntamos todos estos elementos de control, el Estado mexicano puede llegar a la determinación de que existe un servidor público que no se apego a los estrictos cánones que la norma jurídica establece. Es cuando surge precisamente el *ius puniendo*, el derecho de castigar del Estado, es justamente la respuesta, el juicio de reproche que puede seguir el Estado en contra de aquellos a quienes se les ha conferido esa confianza de servir a la ciudadanía.

En relación al ejercicio de control, la Constitución Política ha sufrido diversos cambios desde 1982 –dentro del ámbito de la renovación moral de la sociedad– se habló de un nuevo esquema de las responsabilidades de los servidores públicos, prevista en el Título Cuarto de nuestra Constitución, de los artículos del 108 al 114 y que —como ya habían hablado quienes me precedieron en la palabra— clasifica las distintas clases de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos; política, penal, administrativa y, finalmente, la que antaño se llamaba responsabilidad civil, que merced a una reforma constitucional de junio de 2002, al añadirse un segundo párrafo al artículo 113 constitucional se introdujo el concepto de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Señores, independientemente de la naturaleza de la responsabilidad a la que puede ser sujeto un servidor público, en el ámbito político, sólo aquellos servidores públicos de la más alta investidura –que por atentar contra los intereses fundamentales de la nación o de su buen despacho– pudieren seguirseles un juicio de reproche a través de la instancia legislativa, la Cámara de Diputados, pueda condenarse a ese servidor público a la destitución o incluso a la inhabilitación.

Un servidor público puede incurrir en la comisión de un delito, por supuesto, y aquellos que ostentan igualmente el más alto nivel dentro de la federación gozan del llamado fuero constitucional o la inmunidad que nuestra Constitución otorga para el libre, cabal y expedito de las más altas funciones gubernamentales, y para sujetarlo a una acción penal debe desinvertirse de

esa inmunidad a través de un procedimiento denominado juicio de desafuero o declaratoria de procedencia.

De la misma suerte, cuando un servidor público incurre en una falta de legalidad, honradez, eficiencia, imparcialidad o lealtad en el ejercicio del empleo, cargo o comisión que se le ha sido asignado, incurre en una responsabilidad administrativa. Por último, cuando un servidor público llegare en el ejercicio de su encargo a ocasionar un daño y/o perjuicio a un particular surge la acción de la llamada responsabilidad patrimonial del Estado, recientemente regulada por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Dentro de estos ámbitos, la pregunta que nos tenemos que hacer: ¿Acaso nuestro régimen jurídico es incompleto? ¿Está regulando indebidamente el ejercicio de la función pública? ¿Qué ha generado la percepción de impunidad de los servidores públicos? ¿Qué da lugar a estos altos índices de percepción de la corrupción y de la opacidad en el ejercicio público? ¿Algo está mal dentro de la legislación? ¿O es el ejercicio ya directo de cada servidor público el que puede llegar a implicar una crítica en este sentido?

Desde luego, en el punto de vista constitucional, señores, me centraría exclusivamente en el ámbito de la responsabilidad administrativa, que incluso ha llevado los grandes titulares en los medios masivos de comunicación en fechas recientes, para que citar ejemplos vetustos, si los tenemos prácticamente el día de hoy.

¿Qué piensa la sociedad? ¿La autoridad está actuando con oportunidad y con eficiencia ante un eventual acto que pudiera llegar a lesionar el buen ejercicio de la función pública, o es que realmente la norma jurídica tiene una serie de subterfugios que impiden su ejercicio cabal y eficiente?

En el ámbito federal, la vigilancia de la función administrativa la ejerce el Ejecutivo a través de la Secretaría de la Función Pública y de los órganos internos de control, tanto en las instancias legislativas como jurisdiccionales. Estos se sustentan en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de suyo criticable al convertir la autoridad fiscalizadora en juez y parte. Ésa es la primera crítica que tiene que hacerse.

No obstante, el Constituyente Permanente se ocupó de hacer una radical reforma al otorgarle el Congreso de la Unión facultades para poder instituir tribunales de lo contencioso administrativo, para que no solamente diriman controversias entre la administración pública y los particulares, sino también sancionen a servidores públicos. Esta reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de diciembre de 2006 no ha logrado llevarse a cabo.

¿Por qué razón? Porque no se han dado las circunstancias para que los ordenamientos secundarios se modifique. ¿Esto qué ha generado? Ha generado que la misma instancia de control —me refiero en el ámbito administrativo a la Secretaría de la Función Pública— sea la misma autoridad que investigue los hechos, la misma que instruya los procedimientos disciplinarios y la misma que sancione.

Esto genera naturalmente total y absoluta parcialidad en el ejercicio de la función, que ha llevado ineluctablemente a que los tribunales federales anulen las resoluciones que emitan estas instancias administrativas y, desafortunadamente, por problemas de formalidad existe impunidad y esto genera una reacción natural en la ciudadanía que ve de alguna manera frustrada la intención sancionar a un servidor público que no cumple con cabalidad su función, por errores de carácter formal de la autoridad.

Esta autoridad, al final del día, también con total y absoluta impunidad genera también gastos a la administración pública, porque al sancionar a un servidor público cesado en el ejercicio de su encargo, y tras largos procedimientos de carácter administrativo y jurisdiccional, hay que restituirle en el goce de todas las prestaciones de las cuales indebidamente fue privado y a quien se condena a pagarlo es a la dependencia o entidad en la que dicho servidor público se encontraba adscrito y no necesariamente a la autoridad que lo juzgó.

Repito. Creo que uno de los cambios fundamentales que debemos de incorporar para efecto de incrementar el nivel de confianza hacia nuestras autoridades, y que la ciudadanía piense que efectivamente está en buenas manos el recaudo y ejercicio de los recursos públicos, es partiendo de la base de que tenemos una autoridad totalmente imparcial, una autoridad especializada en la investigación, pero que sea otra autoridad formalmente administrativa, pero materialmente jurisdiccional, un tribunal de lo contencioso administrativo, *ad hoc*, como existe en otras latitudes, que se encargue precisamente de juzgar estas acciones.

El exceso de control, señores, también deriva en arbitrariedad y, lamentablemente, en una frontera casi inexistente en corrupción. La sobrerregulación jurídica es otro de los cánceres que están afectando gravemente el ejercicio de la función pública. No obstante, el importante esfuerzo que recientemente ha realizado el Ejecutivo federal al haber expedido nueve manuales únicos de observancia general para toda la administración pública, en materia de administración de recursos humanos, materiales, financieros, tecnologías de la información, transparencia, control interno, auditoría, obra pública y adquisiciones, estos nueve manuales de procedimientos

que, según esto, derogaron 12 mil 300 normas administrativas, no nos dan sino a pensar que todavía hace falta mucho más.

No por emitir nuevas normas administrativas se va a gobernar mejor. Lo que necesitamos son normas simples, sencillas, claras. Regresar al origen. ¿Cuál es el origen? La función de la fiscalización y el control debe estar claramente definida en una autoridad competente y los tribunales deberán de tener expeditas sus facultades para poder sancionar y no permitir que la instancia administrativa pueda actuar para denostar a la función pública. Que lo único que genera es una reacción adversa en la ciudadanía, porque si ésta no ve de inmediato una sanción —que por supuesto, como están regulados estos procedimientos, no es inmediato— entonces viene desde luego la decepción, la desesperación y al final del día, señores, la total indiferencia, se deja de creer en la institución.

Nuestra atenta súplica y exhortación en esta casa de la ley, es precisamente que le demos vida al ordenamiento secundario. La Constitución ha sido reformada. Urge hacer los cambios pertinentes para que se pueda separar la función de la fiscalización, de la vigilancia, del seguimiento, el control de la función de la sanción. Creo que se puede llevar a cabo con mayor eficiencia, con absoluta imparcialidad, objetividad e independencia de criterio.

Por el otro lado, señores, también existe, derivado de esta sobrerregulación jurídica un sinnúmero de criterios para efecto de aplicar la norma, ése es otro problema que nos lleva a la discrecionalidad y a la arbitrariedad. ¿En qué consiste? En que teniendo facultades omnímodas, los órganos internos de control, para efecto de instruir los procedimientos sancionadores y además imponer las sanciones que las normas establecen se ha llegado al extremo de que el máximo tribunal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recientemente haya expedido un criterio, total y absolutamente contrario al espíritu de la norma, que establece que la gravedad de una conducta no depende de lo que la ley establece, es decir, que no sólo determinadas conductas concretamente establecidas en el artículo octavo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos pudieren ser consideradas como graves, sino que quedan al criterio del órgano sancionador.

Este criterio de la Corte genera automáticamente un desencanto en el ejercicio de la función pública, porque entonces quedan a merced del criterio de otra autoridad administrativa que, incluso, por intereses —no quiero pensar de otra índole, sino simplemente criterios diferentes— pueda juzgar contra los intereses de algún servidor público.

De tal manera, es importante también llevar a cabo una modificación urgente en estos criterios legislativos, que lleven a la corrección. Pues en esa desesperación de darle más y más facultades a los órganos fiscalizadores, se ha llegado al extremo de que ellos mismos definan que es grave y que no es grave, y esto frente a la ciudadanía también representa un problema, porque puede pensarse aparentemente que una conducta tiene que ser castigada con todo rigor y si para el grupo en el poder, en ese momento, no es grave, no se le sancionará con la severidad que merece el acto, simplemente será una sanción totalmente venial, que incluso no merezca siquiera que tenga un impacto en el patrimonio de ese servidor público. Creemos que hay cambios importantes que se tienen que realizar.

Por otro lado, también en la propia legislación, si bien es cierto, el Legislativo hizo un esfuerzo muy importante en una reforma del 28 de mayo de 2009 a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para el efecto de dar un margen de maniobra a los órganos de fiscalización, permitiendo reconocer que un servidor público también es un ser humano y puede equivocarse y ese error, en la medida en que no representa una desviación a la legalidad, una conducta grave, un delito o que si se irrogó un daño y/o perjuicio a la federación, éste fue resarcido o desapareció. Ello lo vuelve a dejar a la discrecionalidad de los órganos de fiscalización.

Son temas diversos que están impactando el ejercicio de la función pública y desafortunadamente, en los hechos, no obstante que las estadísticas nos hablan de centenas, quizá de millares de procedimientos disciplinarios, nos hablan de centenas de millones de pesos que se imputan como responsabilidad a los servidores públicos, en la práctica no se habla en la estadística el enorme porcentaje de procedimientos sancionadores que son anulados por nuestros procedimientos jurisdiccionales.

Al final del día se afirma resulta ineficaz la acción gubernamental, por eso las grandes calificadoras internacionales, al hacer la medición de los índices de opacidad de nuestro país nos colocan, desafortunadamente, en porcentajes muy reducidos. Adicionalmente, también debemos de cuidar con cabalidad el ejercicio de los recursos públicos.

Existen normas que en forma muy precisa señalan la manera en cómo éstos tienen que ejecutarse: leyes en materia de contratación pública; Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, que si ustedes me permiten, casi un 85 por ciento de los procedimientos administrativos disciplinarios instruidos ante los órganos de control, se deben precisamente a un indebido ejercicio de los recursos públicos vinculados con la contratación gubernamental y eso lastima a la sociedad, lastima a la sociedad porque se sabe precisamente que somos los ciudadanos los que —como establece nuestra



Constitución Política— contribuimos en la forma proporcional y equitativa que determinen las leyes al gasto público federal, estatal y municipal.

En el ejercicio del gasto vinculado a la contratación, independientemente de que se sigan procedimientos licitatorios, procedimientos de excepción vía adjudicaciones directas o invitaciones a tres personas, etcétera, lo cierto es que los bienes y servicios que ingresan al Estado, en muchas ocasiones se hacen en contravención al 134 constitucional, pues no se le están garantizando al Estado las mejores condiciones y se desnaturaliza el propio precepto constitucional.

Es muy oportuno que en foros de esta naturaleza, abiertamente, ante la opinión académica, se presenten propuestas a nuestros señores legisladores con absoluto razonamiento, fundamentos jurídicos y con motivaciones de orden social, política y económica puedan llevarnos a hacer las modificaciones que nuestros ordenamientos jurídicos requieren.

Nuestro país no puede dejar de alinearse a las mejores prácticas internacionales que en esta materia existen. Tenemos innumerables ejemplos en el derecho comparado de países que lo han logrado, poco a poco, no sin esfuerzo, pero que al final del día nos puede ir colocando en la senda correcta.

No todo, desde luego, es negativo.

No todo ha tenido efectos nocivos para el ejercicio de la función pública, pero creemos desafortunadamente lo bueno, señores, se ve total y absolutamente obnubilado frente a la presencia desafortunada de actos aislados, de actos muy concretos que lastiman a la opinión pública y que literalmente hacen que la autoridad no actúe con la oportunidad y la eficiencia, precisamente, por estar lleno de subterfugios jurídicos que en la práctica impiden verdaderamente la impartición de la justicia administrativa.

Muchas gracias

#### **MODERADOR: JESÚS RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ**

Recordemos la participación que hizo el Licenciado Gómez Peralta, lo que señalaba también el Maestro César Camacho y, de alguna manera, también el vínculo que subrayaba el Diputado Juan José Guerra, y ahorita el Doctor Sergio Huacuja, que era la desconfianza vista de diferentes ángulos, por una parte entre la sociedad para con los diferentes sectores públicos, pero también entre

los que conforman los diferentes poderes públicos hay una desconfianza, expuesta magistralmente ahorita por el Doctor Sergio Huacuja, por cuanto corresponde a la sobrerregulación, que de alguna forma manifiesta también, deja constancia de la desconfianza también en quienes integran los propios órganos del poder público.

# **SERGIO MÁRQUEZ RÁBAGO**

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA PONENCIA



# **SERGIO MÁRQUEZ RÁBAGO**

## **SEMBLANZA CURRICULAR**

El Doctor Sergio Márquez Rábago, es licenciado y doctor en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, con especialidad en Poder Judicial por el Instituto de la Judicatura Federal.

De igual forma, es profesor de carrera en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es investigador del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Durante su actividad profesional ha desarrollado, tanto en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como en el Poder Judicial Federal y, desde luego, ha colaborado en la máxima casa de estudios de la nación, en la UNAM, como Director General de Asuntos Jurídicos y coordinador de asesores del Abogado General.

Dentro de sus obras escritas, su aportación se compone ocho obras jurídicas y actualmente, entre otras actividades, es Profesor de Posgrado en la Universidad Nacional Autónoma de México, en el Tecnológico de Monterrey y en el propio Instituto Nacional de Administración Pública.

## **PONENCIA**

Hablar de responsabilidad ante el ciudadano y la Administración Pública implica, antes que nada, reconocer que el sistema político mexicano está creciendo, ya no somos los infantes que éramos ayer o anteayer cuando estábamos naciendo a la vida como nación, como administración pública.

El tener una administración pública en un sistema de partido único es muy fácil porque no hay responsables, porque no hay árbitros, porque todo se nos dice cómo hacerlo. Somos como a los niños chiquitos, que se les dice a dónde van, a qué hora se acuestan, a qué hora se levantan, qué comen, quién juega, quién no juega, el que se mueve no sale en la foto, y eso lo vivimos alguna vez, así era nuestro país.

Pero llegó el momento en que creció el sistema político y de repente ya no tenemos un sistema de partido único, ahora resulta que tenemos un sistema bipartidista o tripartidista y luego se aparecen unos chiquillos por ahí que también logran presidencias municipales o gubernaturas o hasta posiciones administrativas por eso de las concertaciones, de las conveniencias o de

los apoyos, que son necesarios para funcionar cuando no eres un sistema de partido único.

Esto también trae como consecuencia que reconozcamos que el ciudadano y que el gobernado también creció junto con el sistema político, también creció junto con la administración pública. Si vamos a tratar diferente a la administración pública tenemos que tratar diferente a los ciudadanos.

Ya no podemos hacer cualquier cosa y pensar que ni se dieron cuenta, que pasó. Esto lo digo porque traigo un caso concreto, pues no estamos aquí nada más para levantar acusaciones y no decir qué está pasando.

Una premisa que ha sido aceptada de manera absoluta en esta mesa ha sido la decepción del pueblo con sus partidos políticos, a sus representantes que ejercen la soberanía. Esta soberanía, que es el Congreso, de la cual no es titular sólo lo está ejerciendo por mandato del pueblo y el está sólo a cumplir lo que el pueblo quiere o si quieren platicamos quién es el titular de la soberanía, pero creo que tampoco habría necesidad de ello.

El artículo 27 constitucional señala que tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos no se otorgan concesiones ni contratos ni subsisten los que, en su caso, se hayan otorgado. La nación llevará a cabo la explotación de esos productos en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva.

La infiltración del sector privado en el público va en aumento y no siempre con las mejores intenciones de lograr el desarrollo nacional. La política empresarial siempre será la misma, privaticemos las utilidades, socialicemos las pérdidas. Un ejemplo, Mexicana de Aviación, cuánto le costó al inversionista, perdió 16 mil millones de pesos, dónde están, pero róbense mil pesos y van a ver qué pasa. Ha existido rescates carreteros, bancarios, ¿porqué el pueblo ha de perderse las utilidades y asumir las pérdidas siempre?

En este mismo foro estuvimos platicando sobre la posibilidad y la conveniencia, la constitucionalidad de reformar al artículo 27, la posibilidad de reformar la ley del petróleo o de hacer una ley de petróleo y obviamente hubo invitados muy importantes, los nombres de los invitados ya nos decían lo que nos iba a decir al final, se nos iba a hablar de izquierda, se nos iba a hablar de derecha, se nos iba a hablar de centro y normalmente las cosas así fueron.

Voy a hablar de cosas muy concretas, ésta reforma —que estuvimos platicando de su conveniencia o no conveniencia— se publica en octubre-noviembre de 2008 y se hace la Ley de Entidades Paraestatales, se crea una Ley de Petróleos Mexicanos, la Ley del Aprovechamiento de Energía Renovables, la

Ley para el Aprovechamiento de Energía Sustentable, la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la Ley Reglamentaria del 27, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.

Un dato nada más: la Ley de Petróleos Mexicanos se aprobó por 395 votos de diputados de la anterior legislatura, es decir, con un 95 por ciento de aprobación, 82 en contra; 477 votos quórum legal. Los senadores, 109 votaron a favor, 10 en contra, 91 por ciento aprobó la Ley de Petróleos Mexicanos.

Esta ley de petróleo tiene sus particularidades. ¿Qué es lo que se buscaba? me di a la tarea de estudiar un poquito el tema y detectaba que, en 1948, Miguel Alemán abrió la puerta de servicio a los norteamericanos aprovechando la debilidad de PEMEX. Alemán utilizó argumentos similares a los del gobierno actual, era urgente que PEMEX aumentara sus reservas y producción para un mercado interno creciente.

Alemán también anunció, que en virtud de estas nuevas reservas y ante las limitaciones de PEMEX se había tenido que firmar cinco contratos riesgo con petroleros norteamericanos para que buscaran petróleo en los yacimientos hasta este entonces conocidos.

Con Fox, con Felipe Calderón la Secretaría de Energía revivieron los contratos riesgo y ahora le llamaron de servicios múltiples, con duración de 15 a 20 años.

No es tanto el problema de si hacemos esto o si no lo hicimos, el problema es hacerlo a espaldas de la ciudadanía. Si nosotros nos preguntáramos hoy: ¿toda esta reforma energética es contraria a la Constitución? En principio pareciera de una simple interpretación o de una hermenéutica literal, que podría serlo, pero la verdad es que —como interpreta hoy día la Suprema Corte de Justicia de las Nación— difícilmente podemos saberlo.

Es más, si ustedes le preguntan a los ministros y les quisieran contestar se iban a dar cuenta de que algunos dicen; sí es constitucional y otros dicen que es inconstitucional.

Las votaciones 6-5 son cosas de todos los días en las cosas más claras de la Constitución.

Tan fácil como esto: en un juicio de procedencia, como se le hizo a Andrés Manuel López Obrador y que se llevó una controversia constitucional, la Constitución dice: Las decisiones de los diputados son inatacables. Ustedes creen que ahí hay un margen para duda.

¿Qué querrá decir eso? ¿Qué querrá decir que una decisión de un diputado en juicio de procedencia es inatacable? Pues simple y sencillamente que no la puede recurrir, que no hay una vía de defensa, y lo dice la Constitución. ¿Ustedes creen que los ministros entenderán lo que dice ahí? la votación fue 6-5, cinco ministros dijeron que ahí no decía eso, que sí se podía atacar, que sí se podía recibir una controversia constitucional.

Entendamos que la hermenéutica y la interpretación de la Corte van a llegar por donde sea, por donde ustedes quieran, ustedes nunca podrán predecir de manera absoluta lo que la Corte va a resolver a algo. Por eso los planteamientos a la Corte son todos aquéllos que se te ocurran, algún día va a contestar algo que sí algo que tu pensaste que no tenía la menor posibilidad.

Este planteamiento lo hago porque si hubiera obrado el Poder Legislativo y los partidos políticos de cara a la ciudadanía, de cara a los gobernados, no tendríamos porque estar discutiendo hoy si esa reforma es constitucional o no. ¿Cuál era la manera? Incluirlo en la Constitución.

Tuvieron 91 por ciento de votos de diputados, 95 por ciento de senadores, necesitaban el 66. Y, si tenían el 90 por ciento de diputados o senadores, pues tenían al 100 por ciento de las legislaturas locales, el 100 por ciento. Estaban conformadas por los partidos que hicieron esa coalición legislativa para sacar adelante esa reforma energética.

Si nosotros tenemos esa posibilidad de hacer esas cosas así ¿por qué a espaldas de la gente? ¿Por qué el general Cárdenas metió está designación a la Constitución, ya no la podemos cambiar nunca? El general Cárdenas descansa en Paz y México está muy activo.

Jefferson decía que no podía existir el gobierno de los cementerios, cuando alguien le decía si se podía cambiar la Constitución respecto a los que nos dieron la Constitución y esta ley, ya murieron y los cementerios no gobiernan, descansan en paz.

Miren, en la Ley de Petróleos Mexicanos, se establece en el artículo 8o. un consejo de administración que se compone de 15 miembros propietarios, a saber, seis representantes del Estado, designados por el Ejecutivo federal, cinco representantes del sindicato y cuatro consejeros profesionales designados por el Ejecutivo federal.

La administración privada se infiltra en la administración pública. La regla general, para cualquier organismo descentralizado es que se integra, según el artículo 20, de la Ley Federal de Entidades Paraestatales de hasta 15 miembros. Sesiona válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más



uno de sus miembros y miren la regla “siempre que la mayoría de los asistentes sean representantes de la administración pública federal, que sean del sector público”.

En Pemex se puede sesionar sin que el gobierno tenga mayoría en el consejo, son 15, son 6 representantes del Estado, cinco del sindicato y cuatro consejeros profesionales. ¿Qué pasa si se alían los consejeros profesionales con el sindicato para algún asunto en lo particular? Son 9 votos, contra, ¿cuántos del Estado?, seis, ¿quién gana? La ley dice que ganan los nueve.

La regla general para todos los organismos descentralizados, dicen que ganan los seis del Estado mexicano. Estamos creando reglas especiales, por supuesto que nos damos cuenta que están haciéndolo, y por qué lo están haciendo ¿Por qué a espaldas de la ciudadanía? ¿Por qué a espaldas de la población? ¿Cuál es la ventaja de esto?

Nombramientos transexenales, por supuesto para mandar nuestro poder más allá del régimen que nos tocó gobernar, más allá del régimen que nos tocó legislar. Todo lo que se hace por ley, se acaba por ley. El gobernador de Chiapas dijo: “Voy a quitar al procurador y lo hago fiscal especial y luego el nuevo gobernador y en un día —pum—, es ministro de justicia. Nos quitamos al fiscal especial, y nos quitamos la normatividad transexenal.

La reflexión tiene que ser necesaria. La reforma energética decía: “Vamos a vender bonos petroleros para que los mexicanos se enriquezcan con Petróleos Mexicanos” ¿Cuántos de ustedes han comprado un bono petrolero? Seguramente nos vamos hacer ricos. Cuando suba el precio del petróleo, porque ustedes tienen sus ahorros en bonos de PEMEX, —no sé que estén a la venta—. Pero, eso nos dijeron a la hora que hicieron la ley, que nos iban a entregar.

No digo que no deba haber participación privada en la exploración, en la explotación de pozos profundos, en lo que ustedes quieran, por supuesto que si es necesario hacerlo los hacemos, pero de manera informada, de manera recta, no diciéndonos una cosa y haciendo otra.

Se le dijo al Ministro Presidente de la Corte: “*Se les va a bajar el sueldo a los ministros, porque nadie puede ganar más que el presidente*”; bueno, —pero hay un principio de irreductibilidad salarial en el artículo 94. Los ministros durante el tiempo de su cargo no se les pueden disminuir.

Aquí en este lugar está el borrador legislativo. Ustedes toman ese borrador, tachan ese reglón ¿A ver, dónde encuentra su principio de irreductibilidad salarial, señor ministro presidente de la Suprema Corte? Todo lo

que sea conveniente para la nación, se puede hacer, se debe hacer, pero tenemos que hacerlo de cara a la nación, hablando bien claro lo que queremos.

Necesitaban 66 por ciento de votos, tuvieron 90 por ciento de votos. Les alcanzaba para reformar la Constitución no lo quisieron hacer. Lo que hicieron es objeto de crítica académica que es lo que estoy haciendo.

Les estoy haciendo ver que ahí los legisladores fallaron en su compromiso con la ciudadanía. ¿Qué hace la ciudadanía? otorgarles el lugar que se están mereciendo y que se están ganando.

Eso es lo que quieren, eso es lo que nosotros debemos de reconocer. Había el respaldo legislativo, se prefirió no hacer demasiado ruido, no sea que el pueblo se despierte.

Muchas gracias

## SESIÓN DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS

**JESÚS RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ.** Muchas gracias al doctor Sergio Márquez. Vamos a dar paso a la respuesta de algunas preguntas que ustedes han formulado, atendiendo a la agenda del compañero Juan José Guerra.

**SERGIO MÁRQUEZ MUÑOZ.** Hay un par de preguntas sobre las que me quiero referir, una la hace Víctor Alanís, y el otro Verónica Salomón. Hablan particularmente del tema de los diputados y de la participación ciudadana.

Una de ellas me dice: ¿qué opino que haya 500 diputados? y ¿cómo podemos incrementar la participación ciudadana? Déjenme decirles que este es un tema de los diputados plurinominales que ha estado —insistentemente— repitiéndose en algunos medios de comunicación. Particularmente de criticar a los diputados de representación proporcional que somos —como el caso de su servidor— un diputado plurinominal.

La propuesta del Partido Verde para la reforma política, sugiere una reducción en el número de diputados y permitir las candidaturas ciudadanas, es decir, admitir que cualquier ciudadano pueda participar en elecciones sin que forme parte de ningún partido político, de esta manera inscribirse en el IFE o en los institutos locales para poder aspirar a un puesto legislativo, insisto, sin tener el respaldo de un partido político. ¿Qué es lo que esto hace? Lo que hace es abrir la participación ciudadana a las decisiones legislativas.

Quiero invitarlos a todos ustedes, jóvenes estudiantes de la máxima casa de estudio, que hagan un análisis de cómo se integran los cuerpos legislativos en la gran mayoría de los países desarrollados, la verdad es que salvo Estados Unidos, en donde los 250 diputados se eligen por voto, son de mayoría, y en los demás países desarrollados, casi todos los legisladores se eligen por lista, son diputados plurinominales, donde con base en los principios que un partido político establece y en la proporcionalidad, es como se eligen a estos legisladores.

En lo personal creo que la propuesta que está haciendo el Partido Verde, es una propuesta sumamente interesante, reducir el número de diputados plurinominales a 100 y por otro lado generar 34 diputados ciudadanos, sin respaldo de un partido político que se puedan inscribirse y por los cuales la ciudadanía tendría que votar.

En lo personal, lo que tenemos que enfrentar no es tanto un problema de leyes o de cómo redactar nuevas leyes, sino de cumplir las normas que actualmente establecidas en el país.

Recuerdo, hace algunos años que trabajaba para el sector del autotransporte, hicimos una visita a España, fuimos a España a conocer el ejercicio que ellos han estado haciendo para modernizar el autotransporte – modernización que la podemos ver en casi todos los ámbitos de la vida en España–. En una plática con un funcionario público de España, a nivel subsecretario, le consultaba ¿Qué hicieron en España para alcanzar en tan corto tiempo este resultado, este desarrollo me genera una impresión sumamente favorable? Este amigo me dio una respuesta que considero lapidaria, una respuesta contundente, me dice: Mira, lo que hicimos en España para poder crecer, para poder desarrollarnos, fue algo muy sencillo, pusimos reglas y las cumplimos.

Es un fenómeno que lamentablemente nos pasa muchas veces en nuestro país, hay muchas reglas pero no se cumplen y cada quien hace lo que quiere. Este amigo me decía: Mira, pongan las reglas sencillas o complicadas, duras o blandas, pongan las reglas que quieran, pero una vez que hay una regla, esa regla, ese principio, esa norma, esa ley, se tiene que cumplir. Lamentablemente ese es un fenómeno que está afectando a nuestro país y es responsabilidad de todos tenemos, tenemos que ver cuáles son las normas y todos tenemos que ser los principales guardianes, los principales custodios de hacer que las normas que existen en el país, en todos los aspectos de la vida, se puedan cumplir.

**JESÚS RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ.** Le estamos solicitando al doctor Sergio Huacuja, dé respuesta al número de inquietudes que ustedes le han formulado. Tiene la palabra el doctor Huacuja.

**SERGIO HUACUJA BETANCOURT.** Rubén Cortés pregunta: ¿qué pasa con respecto a la normatividad y las auditorías? ¿Si éstas se cumplen o no se cumplen? Francamente uno de los temas fundamentales que se promovieron con motivo de este programa, que el Ejecutivo Federal denominó la tala regulatoria dentro del Plan Nacional de Desarrollo, fue precisamente el que se hiciera una acuciosa revisión de todo el marco normativo que rige a la Administración Pública a través de la Secretaría de la Función Pública, en concreto, se dio a la tarea de hacer una revisión acuciosa de todo este ámbito normativo, llegándose a detectar en un censo aproximadamente 30 mil, sí, oyeron bien, 30 mil normas administrativas que directa o indirectamente inciden en el ámbito de la Administración Pública.

De manera que en un primer ejercicio se derogaron alrededor de 12 mil y concretamente 12 mil 234 normas que anunció el señor Presidente, el pasado 10 de agosto de 2009 en un decreto que se le denominó el decreto de regulación con base cero, precisamente para impedir que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, emitieran nuevas normas administrativas que colisionaran con cualquiera de nueve manuales administrativos promulgados por el Ejecutivo.

Entre otros manuales, tenemos, según el censo de la propia Presidencia de la República, 279 instituciones públicas entre dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, lo que significa que tenemos 279 órganos internos de control que dependen jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública, por lo tanto 279 criterios diferentes para la interpretación y aplicación de las normas en materia de fiscalización y las llamadas normas generales de auditoría pública.

Era importantísimo normalizar la actuación de los órganos internos de control, por eso dentro de esos nueve manuales de procedimientos están dos que en concreto se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el pasado 12 de julio de 2010 que se denominan genéricamente manual de control interno y el manual de auditorías, verificaciones.

Estos manuales pretenden normar el ejercicio de la fiscalización de la auditoría, de la verificación, de los 279 órganos internos de control de la Administración Pública. De manera que es muy prematuro decirles a escasos cuatro, tres meses de que entraron en vigor estos manuales, si realmente se están cumpliendo o no. La pretensión es que se haga una reestructuración completa de la Secretaría de la Función Pública para que pueda aplicar con cabalidad estos manuales.

Por otra parte, nos pregunta la licenciada Treviño Álvarez, ¿Si la Ley Federal de Competencia Económica se está cumpliendo o no? y ¿qué relación hay con el tema de la fiscalización? En particular quisiera poner un ejemplo: en el 2007 se reformaron la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y a la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, se introdujo un concepto muy importante, la participación de la Comisión Federal de Competencia, para efecto de poder valorar los pliegos de requisitos en los diversos procedimientos de adjudicación de contratos, porque se había detectado que no obstante en aras de cumplir el artículo 134 de nuestra Constitución Política, al buscar esas mejores condiciones de contratación, en realidad se estaban favoreciendo prácticas monopólicas en la contratación gubernamental, impidiendo efectivamente la libre participación de los licitantes.

A partir de esta reforma, concretamente de octubre de 2007, se estableció la potestad de los licitantes, nótese, de la ciudadanía en consecuencia, de poder cuestionar a través de la Comisión Federal de Competencia (COFECO), si dentro de los requisitos establecidos en las hoy llamadas convocatorias a las licitaciones públicas o en las invitaciones a cuando menos tres personas o incluso en las solicitudes de cotización para una adjudicación directa, se violenta o no este principio de la Ley Federal de Competencia.

De hecho, la Ley de Adquisiciones, por una parte, y la Ley de Obras Públicas, por la otra, establecen cabalmente temas vinculados con la violación a la Ley Federal de Competencia, incluso tiene facultades la COFECO, para poder suspender un procedimiento licitatorio, cuando abiertamente se pueda violar este ordenamiento. Entonces, sí hay una vinculación entre la fiscalización y la Ley Federal de Competencia Económica.

Pero hay que aclarar, la autoridad fiscalizadora en concreto, la función pública no tiene competencia para esta materia, sino que en todo caso tendría que darle vista a la Comisión Federal de Competencia para que se pronuncie en su ámbito de competencia.

Luego hay otras varias preguntas, que el licenciado Ramírez Rincón, el licenciado Pérez, el licenciado Alberto Díaz, la licenciada Sevilla del Castillo, nos hablan en forma general. Me preguntan por una parte, en cuanto a la credibilidad de la ciudadanía en las autoridades, ¿qué impacto habría en el tema de la seguridad pública?

No es una pregunta fácil de responder. En términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se cuestiona si realmente se están cumpliendo los principios de máxima publicidad y exhaustividad.

El licenciado Pérez pregunta, ¿qué vinculación hay entre lo público y lo privado en materia de la función pública? y el licenciado Díaz no deja de poner el dedo en el renglón, ¿es necesario eliminar hoy por hoy, el fuero constitucional?

Son preguntas que de suyo merecerían un panel especial, sobre todo de esta último, la cual creo que con mayor experiencia y capacidad, quizás el doctor Márquez Rábago nos podría ilustrar sobre el punto, porque ha sido una discusión, hoy por hoy, si no se está utilizando esta figura jurídica llamada *fuero constitucional* para hablar de impunidad. Porque se equivocan a veces, una cosa es inmunidad, no le cambien la letra, la Constitución no dice impunidad y, precisamente, de lo que puede proteger a ese servidor público del más alto nivel, a que se refieren los artículos 111 y 112 de nuestra Constitución Política, es para que se les pueda proteger del eventual ejercicio de una acción penal.

Dice el maestro Eliseo Arteaga Nava, constitucionalista, que deberíamos –en un Estado democrático– en un estado de derecho hacer desaparecer los fueros, porque no tiene que haber un trato privilegiado para unos servidores públicos, con respecto a otros.

Por otra parte hay quienes defienden la posición del fuero constitucional, pues aprueban su existencia, pero limitada, a que se les proteja del ejercicio de la acción penal solamente cuando estén actuando en el ejercicio de sus funciones, y no en general. Que no se vale que utilicen la figura del fuero para poder hablarse de una impunidad. En fin, yo creo que éste es un tema que no tiene una última verdad todavía.

Respecto a lo público y lo privado; el primero, busca satisfacer estas necesidades de carácter colectivo, y se rige por leyes de interés público, cuya naturaleza es ser imperativa, y que cualquier acto o contrato que se llevara a cabo en contravención a una ley podría ser incluso decretado como nulo, lo cierto es que lo privado prevalece naturalmente, el principio de la *autonomía de la voluntad*.

**JESÚS MARÍA RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ.** Solicitamos al doctor Márquez dé respuesta a los diferentes cuestionamientos que se le han formulado, no sin antes invitarlos a que inmediatamente después de las respuestas que les estamos solicitando, en aras del tiempo de ustedes, que sean dos las respuestas que dé a las diferentes preguntas que se han presentado.

**SERGIO MÁRQUEZ RÁBAGO.** Haciendo cabal cumplimiento de las instrucciones del señor diputado vamos a contestar a dos de las preguntas, las otras que tengo, que son algunas más, lo haré por correo electrónico, agradezco a Rubén Cortés, a Reyna Torres, a Verónica Salomón, a Eusebio Sánchez, a Dionisio González y a Luisa González, sus preguntas.

Se nos interroga, si el plan de obligatoriedad para los funcionarios públicos tuviera metas a lograr, comprobables y monitoreados, e informe para el pueblo, ¿cómo se iniciaría? Creo que urge. Agradezco a Rubén Cortés y a la maestra Reyna Torres la pregunta.

Evidentemente tenemos que evolucionar hace rato comentaba que no podemos seguir tratando al pueblo como un menor de edad. Y estas pautas de integración privada a las funciones públicas, como el que manejen los aeropuertos, el suministro de agua y hacerlos participar en el Consejo de Administración de PEMEX. También hay cosas que podemos traer de la ciudadanía, a nivel de fiscalización.

El crear órganos ciudadanizados que estén visualizando el acatamiento a las disposiciones, y obviamente, que la función tenga el cumplimiento de la normatividad. Hace rato se nos decía lo importante de las normas es que se cumplan, si no, no sirven de nada, pero por ejemplo, para elegir a los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dice; la Ley Orgánica, que los ministros se retirarán, y en privado formularán las ternas.

Nos lo pasaron por televisión, en el momento en el que ellos estaban eligiendo la terna. Le decía a algún señor ministro, ¿y quién les da a ustedes el monopolio de las buenas razones para violar la ley? la ley dice que tú en privado lo haces, y tú hasta me lo televisas, es por transparencia, por claridad. ¿No quieren transparencia? Ahí está.

Pero en este caso, la ley pide que sea en privado, pero hay una buena razón. Entonces, la Corte no cumple con la ley, por lo que no cumplimos con la ley en materia de juicios políticos. ¿Y cuántos juicios políticos se han acabado en este país en los últimos 50 años? Ninguno. ¿Y ustedes creen que porque ninguno era procedente, o porque no se podía avanzar? Pues no avanzaba porque no queremos que avance. Y si no queremos que avance para qué lo tenemos en la ley si no se va a usar, si no la vamos a cumplir. Vamos a cumplir lo que queramos y lo que no queramos, no. ¿La política está sobre el derecho? Pues entonces tenemos esta sociedad que estamos viviendo.

Obviamente, cuando se hace la reforma energética, como fue aprobada por el PRI, por el PAN, por el PRD, y obtuvo el noventa y tantos por ciento de aprobación, pues no hubo controversia constitucional, no hubo una acción de inconstitucionalidad. Los efectos negativos de la partidocracia se visualizan en nuestro sistema político.

¿Qué necesitamos? Acudir a la ciudadanía, darle sus formas de intervención, de democracia directa; el referéndum, el plebiscito, la revocación de mandato. La rendición de cuentas es importantísima. Y debemos legitimar a los gobernados para presentar una acción de inconstitucionalidad. ¿Por qué en Centro y Sudamérica un sólo ciudadano puede presentar una acción de inconstitucionalidad y hacer que su Tribunal Constitucional se pronuncie sobre una ley?

¿Vamos a dejar en manos de los partidos políticos la posibilidad de cuestionar la constitucionalidad de las normas? La constitucionalidad de la reforma energética va a ser una incógnita de por vida, pues ya no es tiempo de impugnar absolutamente nada.



¿Si los gobernantes y legisladores han olvidado que en el ejercicio de sus funciones el resultado debe tener reflejo en las mejoras de la realidad social, de qué manera puede el pueblo recordárselo? El pueblo puede recordar, y lo recuerda, y administración que fracasa recibe votos en contra el siguiente sexenio.

El mexicano se desquita. No me gustó el PRI, pues voto por el PAN. No me gustó el PAN, voto por el PRI. Y no voto por el PRI, sino por el que le haga más daño al actual gobierno. Quién le puede hacer más daño, bueno, pues por ése voto. Ésa es la manera como el mexicano le recuerda al político que no le gustó. Nos dice el diputado que me antecedió en el uso de la palabra que se están pensando proponer candidaturas ciudadanas. En 2012 tenemos una importante cita y los políticos la tienen contra el juicio de la ciudadanía.

Ese juicio se va a resolver con la presencia de tres individuos. El PRI nos va a poner un candidato, el PAN otro y el PRD otro. Y nosotros queremos escoger al mejor hombre para que dirija los destinos de México. Pero escogemos entre estos tres. Busquemos al mejor. Ése es un efecto de la partidocracia, el tener el monopolio de las candidaturas a los puestos de elección popular.

Diferente sería, como en 1929, que cualquiera se pudiera registrar, y si obtenía la mayoría de votos, ganaba. Hay muchos mexicanos muy capaces que no tienen ninguna posibilidad de ser presidentes porque no tienen el apoyo de un partido político. Que nos pongan esa lista de candidatos y que todos estén trabajando fuertemente para lograr esa nominación. Estamos interesados en ver su camino y su destino. Les quisiéramos desear el mejor de los éxitos, porque si les va bien a ellos nos va bien a nosotros, definitivamente.

Pero lo que se tiene que hacer es cumplir las leyes, pero también quienes hacen las leyes. No sólo debemos hacer leyes a favor de los partidos políticos. Hay que controlar a los partidos políticos también. Hay que controlar a los funcionarios públicos. Y si estamos teniendo un sistema bipartidista, tripartidista, pues ya es necesario que empiecen a funcionar los regímenes de responsabilidades públicas.

¿Saben ustedes cuántas inejecuciones de sentencia ha llevado la Corte al cumplimiento del 107, fracción XVI, de la Constitución? ¿Cuántas veces creen que la Corte ha ejercido la función de separar al funcionario público de su puesto y consignarlo a juez penal federal por el no cumplimiento de una sentencia de amparo? Cuatro veces en 80 años, o sea que cada 20 años nos hacen una, cuando cada año tenemos 10 mil juicios de amparo que no se cumplimentan. La Corte tenía una Unidad de Cumplimiento de Sentencias de Amparo. Ya la quitó. No sirve para nada, es puro gasto. Hay 10 mil mexicanos esperando que les

paguen una expropiación, que les devuelvan una tierra, que vivamos en un país de leyes, que vivamos en un estado de derecho. Ése es el problema con México.

Si queremos seguir viviendo como vivimos, pues vamos a seguir haciendo lo que están haciendo. Hagan leyes y como que las cumplimos y como que no las cumplimos.

O hagamos leyes más simples, más sencillas, más justas, pero hagámoslas cumplir.

**JESÚS RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ.** Muchas gracias. Vamos a dar paso ahora a la Ceremonia de Clausura, con la presencia de los representantes de las tres instituciones y los organismos que dieron cuenta de este seminario.

Antes de la Ceremonia de Clausura; el licenciado César Becker Cuéllar, en nombre del INAP, del CEDIP y de la Facultad de Derecho hará entrega de las constancias respectivas.

**CÉSAR BECKER CUÉLLAR.** Esta constancia de reconocimiento y agradecimiento por su participación en este seminario dice:

La Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados y el Instituto Nacional de Administración Pública otorgan la presente constancia al doctor Sergio Huacuja Betancourt, por su participación como ponente en el seminario *Legislación, administración pública y globalización*, que se realizó el 10, 11 y el 12 de noviembre de 2010 en la Ciudad de México, teniendo como sedes la Antigua Escuela Nacional de Jurisprudencia y la Cámara de Diputados.

Firman el doctor Ruperto Patiño Manffer, director de la facultad; el diputado Omar Fayad Meneses, presidente del Comité del CEDIP; el de la voz; y el presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, José R. Caste.

**SEMINARIO**  
**LEGISLACIÓN, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GLOBALIZACIÓN**  
10, 11 Y 12 NOVIEMBRE 2010

**SEDE: SALA “MURAL DE LOS CONSTITUYENTES”. EDIFICIO E, CÁMARA DE DIPUTADOS**  
VIERNES 12 DE NOVIEMBRE DE 2010

## **CEREMONIA DE CLAUSURA**

**PRESÍDIUM:**

FEDERICO PIZARRO  
ASOCIADO DEL INAP

DIPUTADO JESÚS RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ  
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE RÉGIMEN INTERNO, REGLAMENTOS Y PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS

GUILLERMO TEUTLI OTERO  
DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE EDUCACIÓN CONTINUA DE LA FACULTAD DE DERECHO, UNAM

DIPUTADO OMAR FAYAD MENESES  
PRESIDENTE DEL COMITÉ DEL CEDIP

ÓSCAR REYES RETANA  
CONSEJERO DEL INAP

CÉSAR BECKER CUÉLLAR  
DIRECTOR GENERAL DEL CEDIP

RAFAEL VELÁZQUEZ GALLEGOS  
DIRECTOR DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS DEL CEDIP

**MAESTRO DE CEREMONIA:**  
JESÚS RUIZ MUNILLA



## CEREMONIA DE CLAUSURA

### JESÚS RUIZ MUNILLA

Damos paso a la ceremonia de clausura de este seminario *Legislación, Administración Pública y Globalización*.

Nos acompañan en el presídium el Diputado Omar Fayad Meneses; el Diputado Jesús Rodríguez Hernández, Presidente de la Comisión de Régimen Interno, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; el Licenciado César Becker Cuéllar, Director General del CEDIP; el Doctor Guillermo Teutli Otero, Director de Educación Continua de la Facultad de Derecho de la UNAM; el Maestro Óscar Reyes Retana, Consejero del INAP; el Licenciado Rafael Velázquez Gallegos, Director de Estudios Legislativos del CEDIP, y el Licenciado Federico Pizarro, asociado del INAP.

También contamos con la presencia en este salón, del Licenciado Antonio Sánchez Díaz de Rivera, Coordinador de Centros de los Estudios de la Cámara de Diputados.

A continuación hará uso del micrófono el Licenciado César Becker Cuellar, Director General del CEDIP.

### CÉSAR BECKER CUÉLLAR

Señor diputado Omar Fayad Meneses, señoras y señores integrantes del Presídium, me quiero dirigir principalmente a todos los presentes y formular un reconocimiento expreso a este gusto y vocación por asistir a este seminario.

Después de todas las contingencias que hemos vivido, es plenamente satisfactorio para todos los organizadores que ustedes nos hayan acompañado hasta estos momentos.

Contamos, señor diputado, señores integrantes del Presídium, con alumnos, maestros, estudiantes de licenciatura y de maestría de distintas instituciones públicas y privadas del país.

Ha sido, por qué no decirlo, una exhaustiva sesión durante tres días, dos en la Antigua Escuela Nacional de Jurisprudencia y hoy aquí, en la Cámara de Diputados, donde vivimos la realidad del pluralismo y del ejercicio democrático

de este país, como quiera que se vea. Hoy como ciudadanos hemos tenido y hemos probado que podemos participar en una reunión importante como ésta.

Nos queda un sinnúmero de cuestiones en el tintero.

Como lo decía al principio en mi intervención el día de anteayer, es muy difícil que podamos agotar exhaustivamente todos estos temas que han sido abordados, tan trascendentales para México; unos son pie de otros más.

Es compromiso de los organizadores, continuar el análisis de propuestas y de ideas al detalle, y me quedo con la preocupación del doctor Ruperto Patiño Manffer, Director de la Facultad de Derecho, quien en su disertación nos convocó a recuperar el importante papel protagónico para el desarrollo de México en todos los órdenes de la Administración Pública y, colateralmente, del Derecho Administrativo y de la legislación que le da naturaleza.

Por eso mi intervención se va a reducir solamente a establecer este compromiso de darle seguimiento y organicidad a todas estas ideas, y de dejarles el testimonio expreso de los organizadores, de un reconocimiento a todos ustedes por su tolerancia, por su interés y por su entusiasta participación.

Muchas gracias, una vez más.

## **JESÚS RUIZ MUNILLA**

Muchas gracias, Licenciado Becker.

A continuación, a nombre del Instituto Nacional de Administración Pública, hará uso de la palabra el Maestro Oscar Reyes Retana.

## **OSCAR REYES RETANA**

Ya nuestro amigo César Becker, les explicó y les comunicó el gusto que para nosotros los organizadores es ver llegar este seminario a su conclusión exitosamente.

Pienso que como cualquiera, como en el caso de un maestro universitario, ver participar a un grupo de tantos jóvenes en la Cámara de

Diputados, informarse y hacer preguntas, es en sí mismo tan satisfactorio que vale la pena el esfuerzo; lo seguiremos haciendo.

Tengo que reconocer, como representantes del INAP, el apoyo que hemos recibido del Centro de Estudios de Derechos e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, de nuestra Facultad de Derecho, que nos es común a muchos asociados del INAP, porque sin ellos no sería posible realizar este tipo de actos y de seminarios.

Como bien se comprometió César Becker, daremos un seguimiento, veremos que se publiquen las ponencias, que se dé respuesta a las preguntas y que sigamos planteándonos grandes temas de interés nacional, pero sobre todo para que los jóvenes se expresen, den su opinión y nos orienten.

Tenemos que encontrar la voz de los jóvenes en la solución de muchos problemas y me parece que este es un medio muy bueno. Muchas gracias de nuevo a todos nuestros asociados en este esfuerzo y a ustedes, por su asistencia.

## **JESÚS RUIZ MUNILLA**

Muchas gracias, maestro.

Ahora, a nombre de la Facultad de Derecho de la UNAM, tiene el uso de la palabra el Doctor Guillermo Teutli Otero.

## **GUILLERMO TEUTLI OTERO**

Hoy, en este momento, estamos llegando al término de un evento que tuvo el propósito fundamental de hacer una revisión de la situación actual, un tanto cuanto a legislación, administración pública y desafíos internos e internacionales.

Ha sido un evento, como dijo César Becker, democrático, y yo añadiría crítico; crítico de una manera constructiva, en la que ha sido evidente la preocupación de todos los que aquí hemos participado como oyentes, como ponentes, como moderadores; una crítica constructiva y una preocupación por el país, y el momento del país que estamos viviendo.

Se nos ha hecho evidente que es necesaria la actualización de nuestro cuadro jurídico; se nos han hecho evidente los desafíos que hoy cotidianamente

estamos viviendo; se no ha hecho evidente también que con un poquito se nos va a acabar de ir el país de la mano. Pero también se hizo evidente que hay la voluntad de gritar que todo esto suceda; que hay la consciencia, en todo mexicano, de hacer de México un país más grande, mejor, con un bienestar compartido, con un futuro con rumbo.

Es claro que en la medida en que todos nosotros contribuyamos y hagamos esa realidad, estaremos construyendo, reconstruyendo a México, pero dándole un futuro del que nos podamos sentir francamente orgullosos.

La Facultad de Derecho se siente muy complacida de participar y de promover este tipo de eventos. Le agradece a la Cámara de Diputados, al CEDIP, a sus miembros, y le agradece también al INAP compartir el esfuerzo. Este es un ejemplo de la forma cómo se puede colaborar, cómo se comparten las inquietudes, cómo debemos lograr las reflexiones que le den firmeza a nuestro paso futuro.

Coincido con el licenciado Reyes Retana, hay que darle seguimiento, hay que hacerlo. Tenemos un gran problema, pero una enorme voluntad por solucionarlo.

Espero que éste no sea un foro más, que entre el INAP y la Cámara de Diputados estemos organizando; espero que sigamos siendo también ese tamiz que permite permear la inquietud social y que eventualmente nos permita realmente como hemos dicho, o he estado insistiendo, promover el México que queremos.

Muchas gracias a ustedes por haber asistido, y por las opiniones y preguntas que hicieron. Créanme que fueron tan ricas e importantes como las ponencias mismas que se presentaron.

Es la labor de todos lo que nos permitió que esto fuera un éxito.

## **JESÚS RUIZ MUNILLA**

Muchas gracias, Doctor Teutli.

A continuación dará un mensaje, y hará la declaratoria de clausura de este seminario, el Diputado Omar Fayad Meneses, Presidente del Comité del CEDIP.



## OMAR FAYAD MENESES

Gracias. Muy buenas tardes. Hago una aclaración, no voy a leer un mensaje, no los voy a aburrir con eso.

Habrà una Memoria, que publique el CEDIP, y al que tendràn acceso todos los asistentes a este importante evento.

Si ustedes me lo permiten y el honorable presídium me lo acepta, simplemente haré unas cuantas reflexiones de lo que considero muy importante. Porque además las conclusiones son vastas. En cada tema podríamos construir tesis importantes para la labor de esta Cámara de Diputados.

Yo celebro que haya tantos asistentes en este día tan complejo. Hoy estamos discutiendo el Presupuesto de Egresos de la Federación. Como verán, está tomada la Cámara por todos los ángulos. Es un problema entrar. Entrar a través del voto ciudadano es más problema todavía. Pero hoy va a ser también un problema salir.

Y entretanto, yo sólo quiero compartir mi gratitud a las instituciones que participaron. Mi alma máter, la Universidad Nacional Autónoma de México, a través de la Facultad de Derecho; al Instituto de Administración Pública; al CEDIP mismo y a quien lo dirige. A cada uno de quienes hicieron posible que se hayan reunido ustedes para el tema del Seminario, me parece que en esta ocasión avanzaron en la reflexión del mismo, pero falta muchísimo, y les debe quedar muy claro a ustedes, para que pudiéramos llegar a productos más acabados de lo que debe resultar de un tema tan trascendente, como lo es la globalización en la administración pública.

Creo que éste no es un foro más, sino un gran foro, un foro muy importante, sobre todo por el lugar donde se está realizando y por las conclusiones que se van a producir. Y por quienes van a recibir este material, que son precisamente los legisladores federales, quienes tenemos la alta responsabilidad del proceso de transformación a través de la creación de leyes, a través del proceso legislativo.

Está conmigo otro compañero diputado federal, que está presidiendo una comisión muy importante que tiene que ver con las prácticas parlamentarias, con el funcionamiento y la reforma que se puede dar al Congreso. Que va inmersa dentro del tema que a lo largo de estos días ustedes han discutido.

El vasto resultado me parece interesantísimo. Creo que valdría la pena simplemente dejarles una reflexión muy personal: creo que en materia de globalización y administración pública el destino nos alcanzó, porque el mundo se transforma vertiginosamente. Nuestro país, inserto en ese mundo, también sufre vertiginosas transformaciones. Y desgraciadamente no hemos sabido o no hemos podido –no es sólo el caso de México, sino de muchas otras naciones–acomparar ese cambio a las modificaciones que se requieren dentro de la administración pública, para administrar el resultado de la modernidad en la sociedad.

Ya son 34 años de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, uno de los motivos por el cual se promovió este seminario, y cuántas cosas no han pasado a lo largo de 34 años. Recuerdo que cuando estuve en las aulas de la Facultad de Derecho, en 1985, había una intención del cuerpo académico de la Facultad de enseñarnos puntualmente un gran concepto, del cual partía una parte importante del derecho administrativo, del derecho constitucional, del derecho público, que era el concepto de “soberanía”, mucho se insistía sobre ello. Ahí están los libros de texto de estudio de aquella época, en que reflejaban lo que querían decirnos los investigadores y académicos en el concepto de soberanía: la autonomía hacia fuera y la hegemonía hacia dentro.

Nos formaron como estudiantes con ese concepto, pero en un periodo brevísimo nos dimos cuenta que las cosas cambiaron de tal forma, que hoy tendremos que volver a repensar el concepto de soberanía, porque, como inicié diciendo, el destino nos alcanzó. Y nos alcanzó de tal forma que no hemos sabido cómo entrarle a un tema como es la globalización, la cual arranca con ese sentido simplemente de lo económico, que yo no comparto. Estoy por la globalización económica, sí, pero sin desatender el desarrollo social y las desigualdades que se generan. Globalización, sí, pero no olvidemos lo otro. Dejar regir a todo por el mercado, cuidado con pueblos como el nuestro.

Bajo esa tesitura se da un fenómeno mundial en el que se empiezan a romper las barreras, en el que se rompen las fronteras, en el que se desdibujan las divisiones. Hoy tenemos una gama de ramas del conocimiento que atender en esa nueva tesitura. Quién iba a pensar hace algunos años que existiría una carretera de la información, que hoy se llama Internet, que va más allá de toda barrera. Nadie se lo imaginaba en 1985.

Por esas épocas era estudiante y, a la vez, era servidor público de la administración pública federal. Trabajaba en aquel entonces en la Procuraduría General de la República, en un proyecto en el que estábamos unos cuantos jóvenes y unos cuantos juristas y asesores. Planteábamos la necesidad de un sistema de información jurídica.

A ese puñado de investigadores que atendíamos el tema nos tildaban de locos en el 85, cuando lo que planteábamos era infinitamente más limitado de lo que hoy significa Internet. Era hacer un sistema de información jurídica para el conocimiento pleno del derecho.

Nunca habríamos pensado en un Internet como hoy lo tenemos. Es un servicio de mensajería que en cualquier punto del planeta, con unas cuantas teclas podemos acceder a un mundo de información, a un mundo de comunicaciones, y eso nos obliga a replantear todo. En ese replanteamiento está fundamentalmente la administración pública, que significa el poder repensar cómo vamos a cuidar aquello que es de todos, cómo vamos a lograr administrarlo bien.

Siempre he equiparado a la administración pública como la señora de la casa. En la mayoría de las casas es la señora quien administra la casa, porque el señor sale a trabajar, y alguien se tiene que quedar a administrar la casa.

Si tiene todos los elementos, si es eficiente, la casa marchará bien. Pero si no es eficiente la casa se viene abajo. ¿Y qué nos está pasando si no nos acompasamos a los nuevos tiempos? La casa se nos está viniendo abajo, porque hoy no sabemos cómo administrar lo que es de todos de una manera eficiente, que se acompañe a ese fenómeno globalizador que ya no respeta límites, que no tiene fronteras, y que ustedes han analizado aquí.

En ese tenor, en sus conclusiones aparecen temas fundamentales como el tema de la planeación, programación y presupuestación, las cuales no se hacen en los términos que necesita nuestro país. Hoy es una planeación cortoplacista. La propia ley es cortoplacista. Establece planes a seis años. Cuando todos sabemos que en los asuntos públicos si no se planea a 25, 30 o 50 años, es una planeación muy corta de miras. Y hoy, para que la administración funcione bien en el contexto de la globalización, tenemos que replantear cómo se va a planear.

Hoy estamos viendo que el tema de la regulación en la administración se nos ha convertido en un yugo, en unas esposas. Ese yugo es tal que a lo largo de mi vida he descubierto cosas ridículas en la administración, ya no en la administración en la globalización: no sé si ustedes sepan que para darle cuerda al reloj de Bucareli existe un reglamento. ¿Sabían eso? Es increíble.

Eso es lo que no hemos sabido acompasar de la actualidad. Di ese ejemplo por extrapolarles un caso. Pero les doy otro. Para poder hacer hoy un trámite para abrir una empresa se requiere pedir permiso a la Secretaría de Relaciones Exteriores, por escrito, para que les autoricen el nombre. No nos damos cuenta que hoy si te metes a Internet y te quieres dar de alta en

cualquiera de las redes sociales, que son mundiales y globalizadas, no te piden ir a Relaciones Exteriores. Te piden que tú te inventes tu clave. Se consulta en una base de datos mundial, y en segundos tienes una respuesta si como clave o contraseña te puedes poner Pepita 04 o Juanita 75. Ésa es la realidad a la que no nos hemos sabido acompañar.

Hoy vemos que la administración de los recursos está sufriendo una crisis brutal, espero que ya estemos haciendo catarsis. Hoy la decisión del presupuesto en esta Cámara –no crean que es el asunto más técnico, administrativo, jurídico y financiero– es la rebatinga, porque jala más el que más poder tiene. No debe ser así. Hoy debemos tener reglas muy claras para ver cómo se pueden definir los asuntos de los recursos, que son de todos.

Y no simplemente porque unos jalen más: el gobierno federal por su parte con todo su poderío, los gobiernos estatales haciendo lo suyo, los municipales haciendo lo suyo. Hoy tenemos administraciones públicas estatales, federales y municipales que ni siquiera se conectan, ni siquiera se comunican. Hoy tenemos un orden de gobierno, que es el municipio, que ni siquiera forma parte del sistema de coordinación fiscal. Así estamos administrando México, y así estamos administrando los recursos de todos.

Les doy esta visión muy personal de las cosas, porque a veces resulta importante compartir lo que ustedes en el ámbito académico discuten con grandes fundamentos teóricos pero acompañarlo, también, al trabajo legislativo que nosotros hacemos.

Hoy tenemos que pensar a lo mejor en gobiernos electrónicos. Pero planteemos el cómo, el qué, hasta dónde, planteemos cuál será el respeto a los derechos. Hoy ante la globalización hay una violación brutal y cotidiana a los derechos humanos que no se puede resolver. Hoy cualquier individuo te sube a una red social y puede decir de ti lo que quiera. Y la red social lo da por hecho. Y ni siquiera hay forma de cómo bajarlo del Internet. Aquí habrá muchos que lo harán respecto de mis propias opiniones. Pero así estamos. Tenemos que pensar que no existe ni siquiera remotamente una regulación jurídica que pueda permitirnos acompañar a estos nuevos tiempos.

Hoy tenemos que pensar en una forma distinta de administrar lo que es de todos. Su servidor, Omar Fayad, en lo personal ha hecho un gran esfuerzo por presentar iniciativas de ley, unas ya presentadas y otras que están por presentarse, que tienen que ver con el tema de los organismos autónomos, que me he hecho una mala fama. Dicen que todo lo quiero hacer autónomo. No es así.

Yo recuerdo que en mi época el único organismo autónomo era mi universidad; celebro que así sea, y que a sus 100 años lo siga siendo. Totalmente autónoma porque no es de nadie, porque no es de un partido, no es de una facción, no es de un grupo, porque ve el conocimiento universal.

Como eso, empezaron a darse las transformaciones en el mundo del Derecho Administrativo y se generaron otros organismos autónomos. Después vino la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Después vimos que era importante lo electoral, y se inventó el Instituto Federal Electoral (IFE). Ahora ya tenemos uno, dizque, de Acceso a la Información, cuestionado, pero ya nació; seguramente, se irá perfeccionando. Pero hoy tenemos que plantear otros. Yo planteo en esta Cámara, se los comparto a ustedes, que el Servicio de Administración Tributaria –que es uno de los órganos más importantes en la administración pública federal, estatal y municipal– sea autónomo.

No tiene que ser dueño de la caja quien se va a gastar el dinero. Porque el año pasado nos dijeron en la información que nos da la dueña de la caja, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para decidir lo que hoy estamos decidiendo, el presupuesto y la Ley de Ingresos. Nos pasó una información que traía un pequeño error de dedo.

Nos dijo que había un hueco en las finanzas públicas de más de 300 mil millones de pesos. Y era de menos de 200... 100 mil millones de pesos, cualquiera se puede equivocar porque somos seres humanos.

No, me parece que en los asuntos públicos es algo muy grave. Y por eso hoy tenemos que plantear nuevos organismos autónomos que atiendan una nueva realidad globalizada, como es el caso de la administración tributaria.

Tenemos que plantear un organismo que los defienda a ustedes en cuanto a sus derechos ante las autoridades fiscales. Hoy existe una figura que nació en la ley y ahí se quedó, que es el Procurador de la Defensa de los Derechos de los Contribuyentes. Imagínense, menudo procurador. Qué bueno que el Presidente ha tomado la decisión de no publicarla y de no crearla. Porque hay que transformarla antes de que se cree. Imagínense que quien va a defender mis derechos como contribuyente frente al aparato administrativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es un empleado del Secretario de Hacienda. Qué chistoso.

Y luego en materia de procuración de justicia se inventa –después de crear el IFE y los órganos derivados– una fiscalía para atender los asuntos electorales. Qué divertido, el IFE tiene que ser autónomo, pero el fiscal que presenta las acusaciones ante los tribunales electorales, también ante el Poder

Judicial, y que presenta los casos, es un empleado del Presidente de la República.

Yo creo que la fiscalía que ve lo asuntos electorales, si bien puede ser un órgano autónomo, cuando menos deberían ser nombramientos que no dependan del Presidente de la República. Y bueno, ya no los voy a cansar, porque tendría una retahíla de asuntos de este carácter, que ustedes fueron viendo, y lo leo aquí en las conclusiones. Podría pasar meses enteros, hablándoles del adelgazamiento del Estado, del federalismo, que no existe todavía en este país, de la reforma económica.

Al transitar en esta nueva etapa el derecho administrativo, en un mundo globalizado, si no tenemos reglas claras y pertinentes, estoy seguro que en esa vorágine nos puede absorber.

Muchísimas felicidades por este gran seminario, gracias por su participación y esperemos contar con ustedes en otro de los eventos que organiza esta Cámara de Diputados, a través del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Le ruego, para seguir el ceremonial que el propio Centro había establecido para el día de hoy, ponemos de pie para simplemente declarar formalmente clausurados los trabajos de este seminario, que sea en pro de México y sin duda en el engrandecimiento de nuestro espíritu.

Muchas gracias

## **JESÚS RUIZ MUNILLA**

De esta forma damos por concluidas las actividades de este Seminario: *Legislación, Administración Pública y Globalización*.

Agradecemos a todos ustedes su participación.

**SEMINARIO: LEGISLACIÓN, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GLOBALIZACIÓN**

**SEMINARIO:  
LEGISLACIÓN, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GLOBALIZACIÓN**

**SEDE: ANTIGUA ESCUELA NACIONAL DE JURISPRUDENCIA; UNAM  
MIÉRCOLES 10; JUEVES 11 DE NOVIEMBRE DE 2010**

**SEDE: SALA "MURAL DE LOS CONSTITUYENTES". EDIFICIO E, CÁMARA DE DIPUTADOS  
VIERNES 12 DE NOVIEMBRE DE 2010**

**ANEXO:  
MEMORIA FOTOGRÁFICA**

**CEREMONIA DE INAUGURACIÓN**

**LÍNEA TEMÁTICA I  
DERECHO ADMINISTRATIVO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**LÍNEA TEMÁTICA II  
NUEVAS TENDENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LA GLOBALIZACIÓN**

**LÍNEA TEMÁTICA III  
PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA ADMINISTRACIÓN**

**CEREMONIA DE CLAUSURA**





**SEMINARIO:**  
**LEGISLACIÓN, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GLOBALIZACIÓN**  
**SEDE: ANTIGUA ESCUELA NACIONAL DE JURISPRUDENCIA; UNAM**  
**MIÉRCOLES 10 DE NOVIEMBRE DE 2010**

**ANEXO:**  
**MEMORIA FOTOGRÁFICA**

**CEREMONIA DE INAUGURACIÓN**

**PRESÍDIUM:**

**ÓSCAR REYES RETANA**  
CONSEJERO DEL INAP

**CÉSAR BECKER CUÉLLAR**  
DIRECTOR GENERAL DEL CEDIP

**RUPERTO PATIÑO MANFFER**  
DIRECTOR DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM

**JOSÉ R. CASTELAZO DE LOS ÁNGELES**  
PRESIDENTE DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL INAP

**GUILLERMO TEUTLI OTERO**  
DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE EDUCACIÓN CONTINUA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM

**RAFAEL VELÁZQUEZ GALLEGOS**  
DIRECTOR DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS DEL CEDIP



**SEMINARIO LEGISLACIÓN, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GLOBALIZACIÓN  
CEREMONIA DE INAUGURACIÓN**

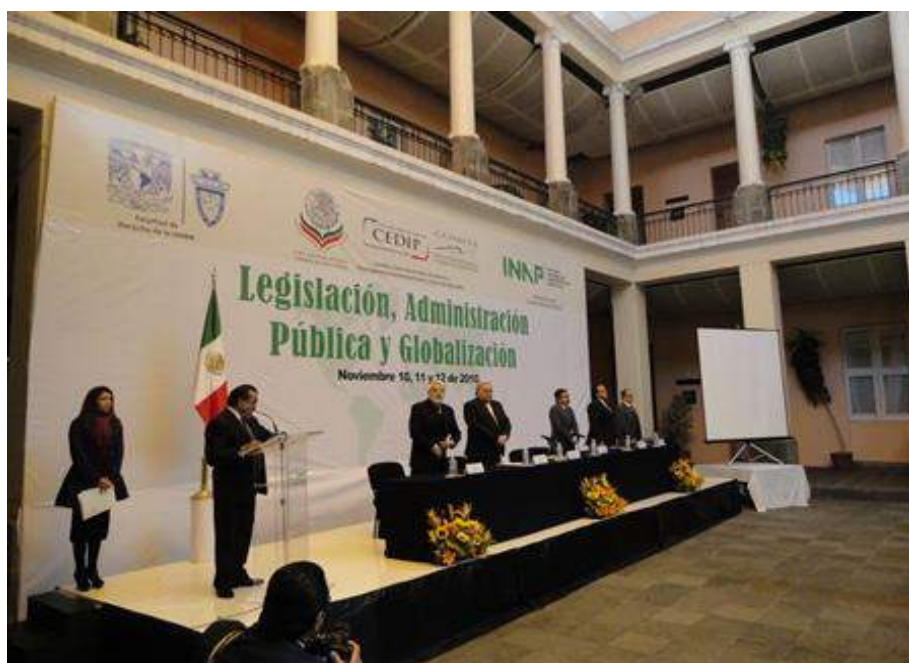


**PRESÍDIUM:**

ÓSCAR REYES RETANA  
CÉSAR BECKER CUÉLLAR  
RUPERTO PATIÑO MANFFER  
JOSÉ R. CASTELAZO  
GUILLERMO TEUTLI OTERO  
RAFAEL VELÁZQUEZ GALLEGOS







**LÍNEA TEMÁTICA I**  
**DERECHO ADMINISTRATIVO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**CONFERENCIA MAGISTRAL**  
**DERECHO ADMINISTRATIVO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



**PRESÍDIUM:**

ÓSCAR REYES RETANA  
CÉSAR BECKER CUÉLLAR  
RUPERTO PATIÑO MANFFER  
JOSÉ R. CASTELAZO  
GUILLERMO TEUTLI OTERO  
RAFAEL VELÁZQUEZ GALLEGOS





## MESA 1

### ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

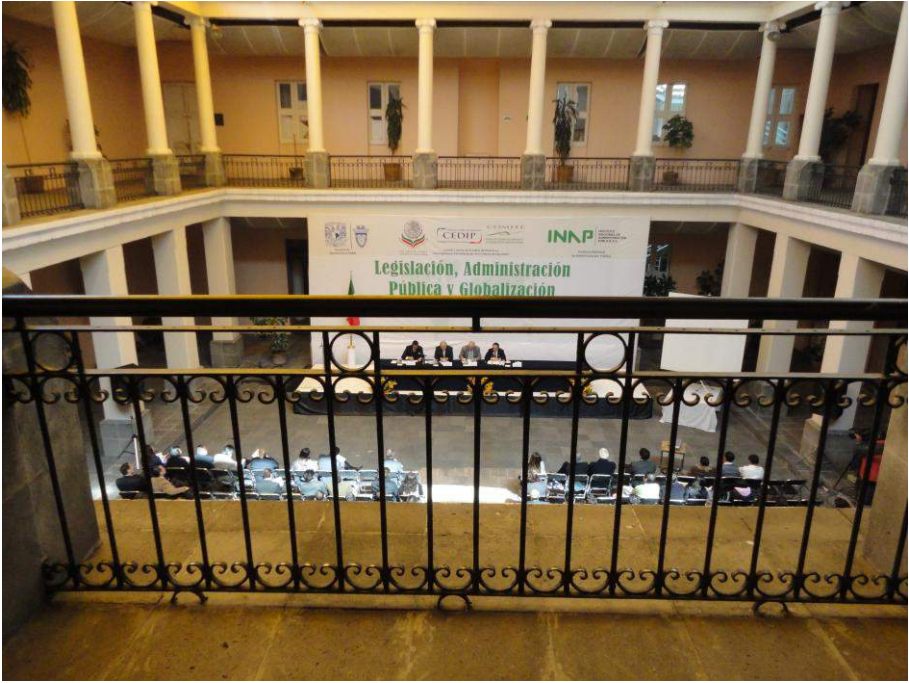


#### PRESÍDIUM:

JUAN CARLOS CERVANTES GÓMEZ  
CÉSAR BECKER CUÉLLAR  
PEDRO OJEDA PAULLADA  
CARLOS MATUTE GONZÁLEZ







## MESA 2

### ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS



#### **PRESÍDIUM:**

JAIME MORENO GARAVILLA  
SERGIO HIDALGO MONROY  
RAFAEL MARTÍNEZ MORALES  
PAVEL GIL









## MESA 3

### LOS PARTICULARES Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



#### **PRESÍDIUM:**

ROMMEL C. ROSAS  
LUIS HUMBERTO DELGADILLO GUTIÉRREZ  
FRANCISCO VENEGAS HUERTA  
GUILLERMO TEUTLI OTERO







## LÍNEA TEMÁTICA II

NUEVAS TENDENCIAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LA GLOBALIZACIÓN

### CONFERENCIA MAGISTRAL ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO



#### **PRESÍDIUM:**

LIC. CÉSAR BECKER CUÉLLAR  
JOSÉ R. CASTELAZO  
MARÍA DE JESÚS ALEJANDRO



## MESA 4

IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO



### PRESÍDIUM:

HILDA ABURTO MUÑOZ  
CARLOS QUINTANA ROLDÁN  
OSCAR REYES RETANA  
PABLO ENRIQUE REYES REYES









**MESA 5**  
**GOBIERNO ELECTRÓNICO**



**PRESÍDIUM:**

IGNACIO OTERO  
NOÉ ADOLFO RIANDE JUÁREZ  
JULIO ALEJANDRO TÉLLEZ VALDÉS  
JESÚS SUÁREZ ZENDEJAS







## MESA 6

### ORGANISMOS AUTÓNOMOS



#### **PRESÍDIUM:**

JUAN MANUEL HERNÁNDEZ LICONA  
ALFONSO NAVA NEGRETE  
ENRIQUE GONZÁLEZ TIBURCIO  
JORGE FERNÁNDEZ RUIZ









**LÍNEA TEMÁTICA III**  
**PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA ADMINISTRACIÓN**

**MESA 7**  
**GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



**PRESÍDIUM:**

FEDERICO PIZARRO SUÁREZ  
CÉSAR CAMACHO QUIROZ  
PORFIRIO MUÑOZ LEDO  
MANUEL GÓMEZPERALTA DAMIRÓN







## MESA 8 GOBERNABILIDAD



### **PRESÍDIUM:**

GUILLERMO TEUTLI OTERO  
DIEGO VALADÉS  
JORGE MÁRQUEZ MUÑOZ









## MESA 9

### RESPONSABILIDAD DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRENTE AL CIUDADANO



#### **PRESÍDIUM:**

JESÚS MARIA RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ  
JUAN JOSÉ GUERRA ABUD  
SERGIO MÁRQUEZ RÁBAGO  
SERGIO EDUARDO HUACUJA BETANCOURT







## SEMINARIO LEGISLACIÓN, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GLOBALIZACIÓN CEREMONIA DE CLAUSURA



### **PRESÍDIUM:**

FEDERICO PIZARRO  
DIPUTADO JESÚS RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ  
GUILLERMO TEUTLI OTERO  
DIPUTADO OMAR FAYAD MENESES  
ÓSCAR REYES RETANA  
MARÍA DE JESÚS ALEJANDRO QUIROZ  
CÉSAR BECKER CUÉLLAR  
RAFAEL VELÁZQUEZ GALLEGOS











**COORDINACIÓN Y REVISIÓN EDITORIAL**

RAFAEL M. VELÁZQUEZ GALLEGOS

EMILIO ROJO CERVANTES

**PORTADA Y DISEÑO**

VERÓNICA GALLOSA HERNÁNDEZ