

# Revista de Administración Pública

## El Proceso Administrativo Público. Fundamento Constitucional

**Eduardo de Jesús Castellanos Hernández\***

*Al Maestro Dr. Héctor Fix Zamudio, por  
su fidelidad a la investigación jurídica*

### Introducción

En esta ocasión pongo a consideración de mis colegas profesores y estudiantes de la licenciatura en Gobierno y Administración Pública que imparte el Instituto Nacional de Administración Pública y también otras instituciones de educación superior, así como de la licenciatura en Derecho que se imparte en todas las facultades y escuelas de Derecho del país, una metodología de estudio del proceso administrativo público que simultáneamente implica el análisis de las bases constitucionales y legales del sistema federal de gobierno y del ejercicio administrativo público.

Tradicionalmente, las facultades y escuelas de Ciencia Política y Administración Pública descuidan la enseñanza del derecho y, por su parte, las facultades y escuelas de Derecho descuidan la enseñanza del proceso administrativo que está siempre presente en las organizaciones públicas y privadas, donde habrán de prestar sus servicios los egresados de una y otra formación profesional. Sucede entonces que al llegar al mercado de trabajo y la práctica profesional, a unos les falta formación e información jurídica y, a los otros, formación e información sobre la administración y gestión cotidiana de recursos

\* Investigador de Tiempo Completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e Investigador Nacional, Nivel I, por el Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT. Doctor por la Universidad de París. Imparte clases en la Facultad de Derecho de la Barra Nacional de Abogados, y en el doctorado en Administración Pública de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del Instituto Nacional de Administración Pública.

humanos, financieros y materiales. Sin embargo, muy pronto unos y otros egresados resienten la necesidad urgente de cubrir esas deficiencias.

En las escuelas de administración de empresas y de administración pública la piedra angular de sus enseñanzas es el proceso administrativo, de la misma manera que en las escuelas y facultades de derecho la base de sus enseñanzas es el estudio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ahora bien, modificar el programa de estudios de una u otra carrera para dar mayor importancia, en una, al derecho y, en la otra, a la administración y gestión, resulta una empresa difícil de lograr.

De ahí mi propuesta para que ese puente de comunicación se logre de manera inmediata o automática con un texto que vincule y sintetice ambos enfoques.

Planteada de la manera más breve y directa esta problemática que he observado en mi práctica docente y en mi ejercicio profesional de servidor público, presento de una parte el desarrollo explicativo de mi propuesta al tiempo que para facilitar el trabajo docente de mis colegas presento algunas de las láminas con las que apoyo mis explicaciones en el salón de clases; en varios casos, el contenido de las mismas es enunciativo más no aclarativo habida cuenta que su mención es para vincularlas al contexto explicativo del fundamento constitucional del proceso administrativo público, de tal forma que detenerse en definiciones específicas nos desviaría del propósito inicial de este artículo.

No omito señalar que esta metodología de análisis del proceso administrativo público fue especialmente atractiva y didáctica para mis alumnos de la licenciatura en el INAP; en tanto que la precisión del fundamento constitucional fue escrupulosamente revisada por los alumnos de la asignatura *Hermenéutica Jurídica* del Doctorado en Administración Pública –legisladores de la República y funcionarios–, impartido por el INAP en la Cámara de Diputados durante la actual LXII Legislatura. Posteriormente a dichos cursos, he actualizado la fundamentación constitucional y legal con motivo de la reforma político electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de febrero de 2014.

## 1. El proceso administrativo en las organizaciones privadas

Cuando hace poco más de treinta años cursé la maestría en Administración de Empresas en la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma del Estado de México, la primera asignatura del programa era *Administración*, y los primeros capítulos de los libros de texto de la misma estaban dedicados a conceptualizar y describir el proceso administrativo, como continúa sucediendo actualmente en los nuevos libros de texto de dicha asignatura.

Para Agustín Reyes Ponce<sup>1</sup> el proceso administrativo se compone de: previsión, planeación, organización, integración, dirección y control, en tanto que para Francisco Javier Laris Casillas<sup>2</sup> el proceso administrativo consta de planeación, organización, integración, dirección y control, además de que para este autor los atributos generales en la administración son: autoridad, responsabilidad, división del trabajo, especialización, estandarización, simplificación, diversificación, centralización y descentralización, coordinación y cooperación.

Laris Casillas<sup>3</sup> inicia su libro recordando que “La tarea de organizar y administrar los esfuerzos de los individuos para lograr un fin común, es tan antigua como la civilización”, para en seguida enunciar las siguientes definiciones de administración:

“Técnica por medio de la cual los propósitos y objetivos de un grupo humano cualquiera, son determinados, clasificados y efectuados” (Petersen).

“Guía, encauzamiento y control de los esfuerzos de un grupo de individuos para lograr un objetivo común” (William Newman).

“Conjunto sistemático de reglas (que sirven), para lograr la máxima eficiencia de las formas de estructurar y de operar un organismo social” (Agustín Reyes Ponce).

Para Henry L. Sisk<sup>4</sup> las funciones que integran la administración son las de planeación, organización, liderazgo y control.

<sup>1</sup> *Administración de Empresas. Teoría y Práctica*. Editorial Limusa-Wiley, S. A. México, 1970. Tercera reimpresión, 1970.

<sup>2</sup> *Administración Integral*. Ediciones Oasis. México. Cuarta edición, 1973.

<sup>3</sup> *Ob. cit.*, p. 13

<sup>4</sup> *Management and Organization*. South-Western Publishing Co. USA. Cincinnati, Ohio, 1973.

Ahora bien, la ciencia y técnica de la administración no es enseñada a los abogados, nunca aparece en los planes y programas de estudio de la licenciatura en Derecho; tampoco existen en la licenciatura en Derecho cursos de planeación estratégica, control de gestión o de método del camino crítico. Sin embargo, como sucede con cualquier directivo de organizaciones públicas y privadas cualquiera que sea su objeto y campo de acción, conforme cada uno avanza y asciende en la pirámide organizacional, la necesidad de habilidades administrativas es cada vez mayor.

Esto significa que el titular de una dirección general jurídica, pública o privada, incluido el despacho particular con numerosos abogados y pasantes, conforme es mayor el número de asuntos que atiende su dirección general jurídica o su despacho es cada vez más administrador y menos abogado, es decir, sus responsabilidades son de gestión eficaz y eficiente de los asuntos jurídicos y cada vez menos de dominio técnico de las diferentes especialidades jurídicas a cargo de sus colaboradores, sin que esto lo exima de conocer y dominar alguno o algunos campos específicos del derecho (constitucional, amparo, procesal, administrativo, civil, laboral o cualquier otro). Pues de la misma manera que ningún médico es al mismo tiempo cardiólogo, oftalmólogo o pediatra eminente, tampoco un abogado es simultáneamente un experto laboralista, constitucionalista, fiscalista, etc.

Sucede entonces que el abogado convertido *de facto* en administrador público o privado, carece de las herramientas profesionales para integrar y dirigir equipos de trabajo multi e interdisciplinarios, que aseguren una colaboración y coordinación eficaz y eficiente con el resto de la organización pública o privada y su entorno. Pero, como ya lo he señalado, lo mismo le sucede al administrador público respecto de las implicaciones jurídicas de su actividad administrativa cotidiana. El ejecutivo de una organización pública o privada que puede ser un excelente planificador estratégico, experto en control de gestión o en relaciones laborales, advierte muy pronto la necesidad de conocer y dominar la vertiente jurídica de su acción administrativa, o por lo menos de acudir frecuentemente al departamento jurídico de la empresa privada u organismo público.

Es cuando el abogado se reprocha a sí mismo ¿por qué no estudié Administración?, y cuando el administrador se reclama ¿por qué no estudie Derecho?

## 2. ¿Qué es lo público?

El Diccionario de la Lengua Española<sup>5</sup> define lo público como “notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos... Aplícase a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, como contrapuesto a privado”. La primera acepción entiende lo público como ámbito o espacio social, en tanto que la segunda como estructura de gobierno.

Pero es posible también entender lo público como imperativo constitucional y legal en virtud de lo establecido en el artículo 6º constitucional, como derecho ciudadano y obligación estatal de transparencia y acceso a la información gubernamental, en los términos regulados por la ley de la materia<sup>6</sup>.

El artículo 6º constitucional establece las siguientes disposiciones y principios:

- Toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo público es pública.
- El principio de máxima publicidad.
- La protección de la vida privada y los datos personales.
- Acceso gratuito a la información pública sin necesidad de acreditar interés alguno (jurídico, económico u otro).
- Mecanismos y procedimientos de acceso a la información a cargo de órganos especializados, imparciales y autónomos.
- Obligación de los sujetos obligados de preservar y organizar la información pública.
- Regulación legal de las formas de acceso a la información pública y de las sanciones por su inobservancia.

Finalmente, lo público puede ser entendido también como forma de legitimación gubernamental y administrativa, es decir de justificación de las acciones de gobierno para la aceptación y cumplimiento de éstas por parte de la sociedad en su conjunto y los ciudadanos en lo individual. Pues no hay que olvidar que en una sociedad democrática la legitimación social de las acciones de gobierno y administración pública se traducen necesariamente en un voto a favor o en un voto en contra del partido político del cual provengan los autores de dichas acciones. Lo mismo sucede con aquellos organismos au-

<sup>5</sup> Vigésima primera edición, 1992. Tomo II, p. 1687.

<sup>6</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio de 2002.

tónomos cuyos titulares de sus órganos de dirección –individuales o colegiados–, son de elección indirecta, pues la necesidad de legitimación social permanece, al igual que en el caso de los servidores públicos de designación directa o nombramiento.

### 3. ¿Quién gobierna y cómo gobierna?

Norberto Bobbio, en su libro *Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*<sup>7</sup>, señala que a lo largo de la historia siempre ha surgido la pregunta sobre quién gobierna y cómo gobierna; pueden gobernar uno, varios o muchos y pueden hacerlo bien o mal. Siguiendo la clasificación de Polibio pero también de otros autores clásicos, Bobbio propone lo siguiente<sup>8</sup>:

		¿Cómo?	
		Bien	Mal
¿Quién?	Uno	Monarquía	Tiranía
	Pocos	Aristocracia	Oligarquía
	Muchos	Democracia	Oclocracia

En las sociedades democráticas contemporáneas existe una combinación pues, por ejemplo, en México, el Poder Ejecutivo Federal lo ejerce un titular, el Poder Legislativo Federal lo ejercen 500 diputados y 128 senadores, y del Poder Judicial de la Federación son titulares los 11 ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito y los jueces de distrito, además de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por su parte, el voto popular para decidir la renovación de los cargos públicos de elección directa corresponde a todos los ciudadanos mexicanos.

<sup>7</sup> Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

<sup>8</sup> *Ob. cit.*, p. 18.

#### 4. Organismos intermedios o intermediarios entre la sociedad y el Estado

Si bien es cierto que hay mecanismos, como el voto popular o las sanciones administrativas, que materializan una relación directa entre la sociedad y el Estado a través de sus diferentes niveles u órdenes y órganos de gobierno y administración, también es cierto que hay organismos intermedios o intermediarios entre la sociedad y el Estado, entre los cuales destacan los siguientes:

- Partidos políticos (en transición).
- Sindicatos (en transición).
- Organismos empresariales (en transición).
- Medios de comunicación social (en transición).
- Todas las demás organizaciones corporativas.
- Iglesias de las diferentes confesiones religiosas.
- Organizaciones sociales.

Cada uno de estos organismos tiene una función social identificable que además en todos los casos está regulada por la ley, es decir, por alguna disposición u ordenamiento normativo, sea constitucional, legal, reglamentario o todos.

Esto significa que tanto las acciones de gobierno como las acciones administrativas públicas tienen que tomar en cuenta la actividad de estos organismos intermediarios que, por lo tanto, se convierten en sí mismos en objeto de la acción pública para mejor cumplir su función de servicio público.

El señalamiento entre paréntesis “en transición” para algunos de esos organismos intermediarios tiene como explicación el hecho de una regulación legal creciente de sus actividades, sea que ya exista o que se tienda a ella. Por ejemplo, los partidos políticos en tanto entidades de interés público tienen un control administrativo por parte de los institutos electorales y jurisdiccional por los tribunales electorales; existe una demanda creciente de transparencia, democracia interna y acceso a la información sindical; y la nueva Ley de Amparo<sup>9</sup> permite la protección judicial en contra de organismos no públicos que por su tamaño o importancia pueden vulnerar los derechos humanos de los gobernados. Las reformas constitucionales derivadas del *Pacto por México*<sup>10</sup> en materia de comunicaciones, energía, edu-

<sup>9</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 2 de abril de 2013.

<sup>10</sup> Publicado en el *DOF* del 2 de diciembre de 2012.

cación, competencia económica y político-electoral, confirman nuestra afirmación al respecto.

## 5. La decisión política y administrativa pública

En cualquier librería o tienda de autoservicio encuentra uno gran cantidad y variedad de libros sobre la forma como los ejecutivos de las empresas privadas pueden optimizar sus procesos de tomas de decisiones y afirmar su liderazgo. No sucede lo mismo en el caso de la decisión política y administrativa pública. Sin embargo, el gobernante y el administrador público diariamente toman decisiones, luego entonces es necesario que exploremos la forma en que cada uno de nosotros toma decisiones en el ámbito individual también todos los días, y quienes gobiernan y administran los asuntos públicos.

Este proceso ha sido analizado por Lucien Sfez en su libro *Critique de la decisión*<sup>11</sup>, donde en primer lugar se refiere a la concepción de Renato Descartes sobre la decisión, a la cual atribuye las siguientes etapas: discusión, decisión, ejecución. Sfez destaca entonces los tres elementos de la decisión cartesiana: linealidad, racionalidad y libertad, a los cuales opone una visión sistémica, la multi racionalidad y la falta de libertad de quien decide, particularmente en el ámbito público, por la forma en que están acotadas las decisiones que adopta, lo que le aporta una multifinalidad.

En el ámbito del gobierno y la administración pública es muy fácil identificar tres procesos de tomas de decisiones: en el ámbito legislativo, en el ámbito jurisdiccional judicial y, desde luego, el proceso administrativo público. Propongo en consecuencia analizar los tres procesos de decisión característicos de cada uno de los poderes públicos: el proceso legislativo, el proceso judicial y el proceso administrativo público, cada uno de los cuales entraña un modelo de toma de decisiones regulado por la Constitución y las leyes.

## 6. Procesos de toma de decisiones en el ámbito público

Los dos primeros procesos de toma de decisiones a que nos hemos referido, en los ámbitos legislativo y judicial, pueden ser presentados de manera esquemática, aunque no exhaustiva, de la siguiente forma:

<sup>11</sup> Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. Paris, 1981.

## **Proceso legislativo federal**

- Iniciativa;
- Dictamen;
- Debate;
- Votación;
- Minuta;
- Dictamen de la Cámara revisora;
- Dictamen;
- Debate;
- Votación;
- Minuta;
- Promulgación;
- Publicación;
- Inicio de vigencia.

## **Proceso jurisdiccional judicial**

- Demanda;
- Contestación de la demanda;
- Ofrecimiento de pruebas;
- Desahogo de pruebas;
- Alegatos;
- Sentencia;
- Impugnación y desahogo de la misma en segunda instancia
- Impugnación de la sentencia de segunda instancia y su desahogo vía amparo;
- Impugnación de la sentencia de amparo vía revisión.

Antes de entrar al proceso administrativo público es conveniente referirnos al orden jurídico nacional e identificar los niveles u órdenes de la acción de gobierno administrativa pública en el Estado federal mexicano.

## **7. El orden jurídico nacional**

Existe el principio de que la autoridad pública sólo puede hacer aquello que expresamente le autoriza la ley, en tanto que los particulares pueden hacer todo con excepción de aquello que les prohíbe la ley. Esto significa que el gobernante y el administrador público deben tener un conocimiento preciso del marco jurídico que regula su actuación, pues de otra forma pueden incurrir en violaciones a la ley que vulneren derechos de los gobernados y administrados, y que

además acarreen responsabilidades administrativas o de otro tipo constitucional y legal para los propios servidores públicos.

Norberto Bobbio, en la *Teoría General del Derecho*<sup>12</sup> señala que ésta se integra por la teoría de la norma y por la teoría del ordenamiento jurídico. En el caso de la norma destaca tres criterios de valoración: justicia, validez y eficacia. En el caso de los ordenamientos destaca su unidad, coherencia y plenitud. Señala también que “En realidad los ordenamientos se componen de una miríada de normas que, como las estrellas en el firmamento, son imposibles de contar”<sup>13</sup>.

Por fortuna, en nuestro país existen diversas páginas web con la compilación jurídica nacional, entre las que destacan las compilaciones realizadas por la Secretaría de Gobernación, la Cámara de Diputados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

La norma jurídica positiva es toda disposición de carácter general y obligatorio que la autoridad pública emite con base a sus atribuciones y conforme a un procedimiento de creación normativa regulado por las leyes. Consecuentemente las normas jurídicas positivas pueden ser constitucionales, legales, reglamentarias y administrativas, las cuales pueden tener diferentes denominaciones: tratado, ley, código, estatuto, reglamento, norma oficial mexicana, etc. En el orden federal son las siguientes:

Ordenamientos	
Constitución	1
Leyes Federales	288
Reglamentos Federales	548
Tratados Internacionales	1,372
Normas Oficiales Mexicanas	768
Normas Mexicanas	4,553

El cuadro anterior es de elaboración propia a partir de las fuentes siguientes: [ordenjuridico.gob.mx](http://ordenjuridico.gob.mx) y [sre.gob.mx/tratados](http://sre.gob.mx/tratados).

<sup>12</sup> Editorial Temis. Bogotá, Colombia.

<sup>13</sup> *Ob. cit.*, p. 155.

## **8. Estructura y funcionamiento de los poderes públicos en el sistema federal de gobierno**

Los ámbitos u órdenes de gobierno en el Estado Mexicano y, consecuentemente, de administración de los asuntos públicos son los siguientes con las características que se indican para cada uno, aun cuando no se encuentren expresamente identificados como tales en el texto constitucional:

- Orden internacional. Estados soberanos, organismos internacionales y tribunales internacionales. Cooperación y coordinación; en el caso de los tribunales, vinculación.
- Orden federal. División de poderes y organismos constitucionales autónomos. Colaboración y coordinación.
- Orden intergubernamental a nivel nacional. Colaboración y coordinación.
- Orden local (32 entidades federativas: 31 estados de la República y un Distrito Federal). División de poderes y organismos constitucionales autónomos en los órdenes federal y local (Estados y Distrito Federal). Colaboración y coordinación.
- Orden intergubernamental a nivel local. Colaboración y coordinación.
- Orden municipal (2,446 municipios).
- Orden intergubernamental a nivel municipal.
- Orden submunicipal.

Es conveniente destacar que en sus orígenes y como consecuencia de la magnitud del territorio nacional, la dificultad de comunicación terrestre o marítima entre los distintos puntos del territorio y la inexistencia de los medios de comunicación actuales (teléfono, telégrafo, radio, televisión, Internet, etc.), el sistema federal de gobierno fue entendido como una agrupación de entes autónomos entre sí, incluidos incluso los tres poderes públicos tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial). De tal forma que los conceptos de colaboración y coordinación intergubernamental son relativamente recientes, pues los convenios respectivos datan apenas de las convenciones fiscales y de la Ley de Planeación.

## **9. Poderes federales y organismos constitucionales autónomos**

El sistema político se compone de tres elementos: sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno. El sistema electoral se

sustenta en dos principios o claves para la decisión del triunfador: el principio de mayoría y el principio de representación proporcional, los cuales pueden ser combinados en diferentes variantes. El sistema de partidos puede ser clasificado por el número de éstos en: sistemas de partido único, bipartidismo, pluralismo moderado, pluralismo polarizado y atomización<sup>14</sup>.

El sistema de gobierno, a su vez, puede ser presidencial, semipresidencial y parlamentario. El presidencialismo, por su parte, ha sido clasificado en los siguientes tipos: puro, autoritario, atenuado, reforzado y parlamentarizado<sup>15</sup>. En el sistema presidencial, tradicionalmente, como ya se ha dicho, la división de poderes fue tripartita, pero en las décadas recientes varios países de la democracia occidental han incluido organismos constitucionales autónomos con facultades expresas y exclusivas que anteriormente pertenecieron a alguno de los poderes tradicionales. En México, los primeros organismos constitucionales autónomos fueron las universidades públicas cuyas leyes orgánicas les otorgaban autonomía misma que posteriormente estuvo regulada en la propia Constitución General<sup>16</sup>. Más tarde, en 1993, el Banco de México obtuvo su autonomía constitucional<sup>17</sup> y poco después el Instituto Federal Electoral<sup>18</sup>, hoy Instituto Nacional Electoral<sup>19</sup>. Posteriormente hubo nuevos entes públicos constitucionalmente autónomos y, recientemente, como consecuencia del ya mencionado *Pacto por México*, han surgido seis más (considerando que el Instituto Federal Electoral ya era autónomo), para quedar como sigue:

- Poder Legislativo;
- Poder Ejecutivo;
- Poder Judicial;
- Universidad Nacional Autónoma de México;
- Universidad Autónoma Metropolitana;
- Universidad Autónoma de Chapingo;
- Banco de México;
- Comisión Nacional de Derechos Humanos.

<sup>14</sup> Cfr.: Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús. *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*. Editorial Trillas. Segunda edición. México, 2014, pág. 89.

<sup>15</sup> Cfr.: Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales en su contexto*. UNAM. SCJN. BUAP. México, 2008, pág. 98.

<sup>16</sup> DOF del 9 de junio de 1980.

<sup>17</sup> DOF del 20 de agosto de 1993.

<sup>18</sup> DOF del 22 de agosto de 1996.

<sup>19</sup> DOF del 10 de febrero de 2014.

- Tribunal Superior Agrario;
- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía;
- Comisión Federal de Competencia Económica;
- Instituto Federal de Telecomunicaciones;
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;
- Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos;
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social;
- Instituto Nacional Electoral; y
- Fiscalía General de la República.

En el caso de la Fiscalía General existen a su interior dos Fiscalías Especializadas –Anticorrupción y Delitos Electorales–, que a su vez tienen su propia autonomía. La actual Procuraduría General de la República se transformará en Fiscalía General hasta una vez que la legislación secundaria pertinente entre en vigor, como lo disponen los artículos sexto y séptimo transitorios del decreto de reforma correspondiente; los fiscales especializados deberán ser nombrados por el Senado de la República en los términos previstos por el artículo décimo octavo transitorio del decreto referido. Respecto de los órganos u organismos autónomos como son llamados indistintamente en diversos ordenamientos, su autonomía es señalada en la Constitución y, en ocasiones, regulada en el propio texto constitucional o bien en la legislación secundaria.

## 10. El proceso administrativo público

En una primera aproximación del proceso administrativo público es posible identificarlo exactamente igual que como ya hemos mencionado lo hace la doctrina administrativa para el ámbito de las organizaciones en abstracto, en los términos siguientes:

- **Planeación.** Determinación de lo que va a hacerse, incluye establecer políticas, objetivos, programas, métodos específicos, procedimientos y células diarias de trabajo.
- **Organización.** Agrupamiento de las actividades necesarias para llevar a cabo los planes a través de unidades administrativas, con relaciones jerárquicas definidas y comunicaciones vertical y horizontal.

- **Integración.** Obtención del capital y demás elementos materiales y humanos necesarios para llevar a cabo los planes.
- **Dirección.** Comunicación de órdenes y relaciones personales jerárquicas, así como toma de decisiones.
- **Control.** Medir la operación para que resulte conforme a los planes o lo más cerca posible de ellos; incluye establecer estándares, medición de ejecución, interpretación y acciones correctivas.

Desde luego que, como lo veremos más adelante, en el caso específico del sector público, puede haber una subdivisión con nuevas etapas.

## 11. La Administración Pública Federal

Cada año se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la composición de la Administración Pública Federal, entendida ésta como el conjunto de dependencias y entidades al interior del Poder Ejecutivo Federal. Sin embargo, es oportuno precisar que la administración pública se ejerce igualmente en el ámbito de los otros dos poderes públicos y de los organismos constitucionales autónomos. El siguiente cuadro es de elaboración propia y sus datos tienen como fuentes el artículo 26 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (reforma publicada en el *DOF* del 2 de enero de 2013 al inicio del actual Ejecutivo Federal y cuya reforma más reciente apareció publicada en el *DOF* del 20 de mayo de 2014), así como la publicación en el *DOF* del 15 de agosto de 2013, de la “Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales* y su Reglamento”.

<b>PODER EJECUTIVO</b>	
Presidencia de la República	<b>1</b>
Secretarías de Estado	<b>16</b>
Consejería Jurídica del Gobierno	<b>1</b>
Procuraduría General de la República	<b>1</b>
Organismos Descentralizados	<b>104</b>
Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	<b>75</b>
Fideicomisos Públicos	<b>13</b>
Fideicomisos Públicos que forman parte del Sistema Financiero Mexicano	<b>6</b>
<b>Total</b>	<b>217</b>

Para una mayor precisión en el estudio de la APF habría que incluir también las comisiones intersecretariales (33) y los órganos desconcentrados (88); datos que están en frecuente modificación.

## **12. Estrategias necesarias aunque no dominantes en el sector público**

- Colaboración y coordinación;
- Trabajo en equipos multi e interdisciplinarios;
- Participación social;
- Planeación democrática y deliberativa;
- Transparencia, rendición de cuentas y máxima publicidad; y
- Legitimación administrativa pública vía la eficacia y la eficiencia.

### 13. Etapas del proceso administrativo público



### 14. Descripción del proceso administrativo público

- **Previsión.** Derechos humanos (Tratados internacionales en la materia) y derechos fundamentales (Constitución). Documentos básicos de los partidos políticos, procesos electorales, plataformas y compromisos políticos.
- **Planeación.** Foros de consulta. Plan Nacional de Desarrollo y programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales.
- **Programación.** Atención de prioridades en tiempos previstos.
- **Presupuestación.** Asignación de recursos en función de los ingresos.
- **Organización.** Estructura de la administración pública federal.
- **Integración.** Formación y reclutamiento de cuadros políticos y administrativos, así como obtención de recursos materiales.

- **Dirección, Ejecución y Gasto.** Función de liderazgo de los mandos superiores y medios, y ejercicio del gasto.
- **Coordinación.** Colaboración y coordinación intergubernamental e interinstitucional.
- **Concertación.** Convenios y ajustes con los sectores privado y social.
- **Control, Evaluación y Sanción.** Control, auditoría y evaluación, internos y externos; responsabilidades administrativas y delitos cometidos por servidores públicos; control jurisdiccional nacional e internacional.
- **Prospectiva.** Construcción de escenarios futuros sin referencias al pasado inmediato ni a las tendencias previsibles.

## 15. Fundamento constitucional del proceso administrativo público

- **Previsión.** Artículos 35, fracciones I, II y III, 41 y 99 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- **Planeación.** Artículos 25, 26, apartados A y B y 73, fracción XXIX-D.
- **Programación.** Artículos 25, 26, 27, fracción XX, 28, párrafos segundo, tercero, quinto, décimo, undécimo y duodécimo, y 73, fracción XXIX-E.
- **Presupuestación.** Artículos 31, fracción IV, 73, fracciones VII, VIII y XXIX, 74, fracción IV, 75 y 131.
- **Organización.** Artículos 28, 39, 40, 49, 73, fracción XXIII, 80, 89 y 90.
- **Integración.** Artículos 73, fracciones XI y XX, 75 y 127.
- **Dirección, Ejecución y Gasto.** Artículos 26, apartado A, 90 y 134.
- **Coordinación.** Artículos 26, apartado A, párrafo tercero, 73, fracciones XXI, párrafos segundo y tercero, XXIII, XXV, XXVIII, XXIX-C, XXIX-D, XXIX-E, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K, XXIX-L, XXIX-N, XXIX-Ñ, XXIX-P, 115, fracción VI, 116, fracción VII y 122, párrafo segundo y apartado G.

- **Concertación.** Artículos 25, 26, 27, 28, 73, fracciones XXIX-E, XXIX-K y XXIX-N, 123 y 134, párrafos tercero y cuarto.
- **Control, Evaluación y Sanción.** Artículos 73, fracciones XXI, XXIV, XXVIII y XXIX-H, 74, fracciones V y VI, 76 fracción VII, 90, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114 y 134.
- **Prospectiva.** Artículos 25, 26, 27, 28, 73, 74, fracción IV, 76, fracción I, 123, 124 y 135.
- (Entre otros artículos constitucionales. Es importante hacer notar también desde ahora, para evitar confusiones, que un mismo artículo constitucional u ordenamiento legal secundario puede regular varias etapas o momentos del proceso administrativo público, al igual que una misma dependencia o entidad puede intervenir en distintas etapas).

## 16. Regulación jurídica y política del proceso administrativo público

- **Previsión.** Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos, Ley General de Delitos Electorales, Ley General del Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- **Planeación.** Ley de Planeación. Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.
- **Programación.** Ley de Planeación. Presupuesto de Egresos de la Federación.
- **Presupuestación.** Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Ley General de Deuda Pública. Ley de Ingresos. Presupuesto de Egresos de la Federación.
- **Organización.** Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- **Integración.** Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Ley General de Bienes Nacionales. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.

- **Dirección, Ejecución y Gasto.** Plan Nacional de Desarrollo y programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales. Presupuesto de Egresos.
- **Coordinación.** Ley de Planeación, Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- **Concertación.** Ley de Planeación.
- **Control, evaluación y sanción.** Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Ley General de Contabilidad Gubernamental. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Leyes de responsabilidades, Código. Penal.
- **Prospectiva.** *Pacto por México* con sus reformas constitucionales y legislativas.

## 17. Organizaciones públicas que intervienen en el proceso administrativo público

- **Previsión.** Partidos Políticos y Asociaciones Políticas. Instituto Nacional Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- **Planeación.** Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- **Programación.** *Ídem.*
- **Presupuestación.** Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados.
- **Organización.** Consejería Jurídica del Gobierno. Secretaría de Gobernación. Secretaría de Economía. Congreso de la Unión.
- **Integración.** Secretaría de la Función Pública. Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

- **Dirección, Ejecución y Gasto.** Secretaría de Gobernación. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Secretaría de la Función Pública.
- **Coordinación.** Poderes, Órganos Autónomos, Dependencias y Entidades de los tres Órdenes de Gobierno.
- **Concertación.** Dependencias y entidades vía convenios.
- **Control, evaluación y sanción.** Secretaría de la Función Pública. Auditoría Superior de la Federación. Procuraduría General de la República (posteriormente, Fiscalía General de la República).
- **Prospectiva.** Presidencia de la República. Partidos Políticos Nacionales. Secretaría de Gobernación. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Congreso de la Unión.

#### **18. Medios de control de las administraciones públicas y de sus respectivos procesos administrativos públicos y de toma de decisiones**

- Control constitucional;
- Control jurisdiccional judicial u otro (jurisdiccional administrativo);
- Control político;
- Control no jurisdiccional o ante el Ombudsman;
- Control jurisdiccional internacional; y
- Medios de control constitucional.

La doctrina jurídica y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no habían coincidido respecto del control difuso de la constitucionalidad en México, de cuya procedencia fueron partidarios Gabino Fraga y Antonio Martínez Báez, así como Héctor Fix Zamudio. Sin embargo, la reforma constitucional más reciente en materia de derechos humanos<sup>20</sup>, estableció la obligación de todas las autoridades públicas, en el ámbito de sus respectivas compe-

<sup>20</sup> DOF del 10 de junio de 2011.

tencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, sin señalar la obligación de acudir previamente a los procedimientos tradicionales de control constitucional. Por su parte, la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla Pacheco v. México<sup>21</sup>, estableció la obligación de las autoridades mexicanas de ejercer un control difuso de la convencionalidad.

Al efecto, en cumplimiento de dicha sentencia la Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó en el expediente varios 912/2010 un modelo de control difuso de la constitucionalidad y de la convencionalidad que, dada nuestra tradición jurídica, en mucho coincide con los medios tradicionales jurisdiccionales judiciales de control de la constitucionalidad que en seguida se señalan, pero que deja abiertos nuevos caminos de defensa de los derechos humanos; modelo que se define poco a poco en sus contornos mediante diversos criterios jurisprudenciales obligatorios, particularmente la resolución de la contradicción de tesis 293/2011. Sin duda que el diálogo jurisprudencial entre ambas Cortes, la interamericana y la nacional, permitirá ampliar cada vez más el **ámbito de actividad de todas las autoridades públicas en materia de control difuso de la constitucionalidad y de la convencionalidad.**

- Juicio de amparo;
- Acción de inconstitucionalidad;
- Controversia constitucional; y
- Medios de impugnación en materia electoral que implican control constitucional.

## 20. Medios de control jurisdiccional

- Procedimientos de revisión o revocación que resuelve el superior jerárquico de la autoridad administrativa impugnada;
- Procedimientos ante las diferentes comisiones reguladoras de servicios públicos;

<sup>21</sup> Dictada el 23 de noviembre de 2009. Fragmentos de la sentencia fueron publicados en el *DOF* del 9 de febrero de 2010.

- Juicios civiles, mercantiles, administrativos y penales ante juzgados y tribunales del Poder Judicial de la Federación;
- Procedimientos laborales ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- Procedimientos de responsabilidades administrativas ante la Secretaría de la Función Pública;
- Procedimientos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; y
- Procedimientos ante el Tribunal Superior Agrario.

## **21. Control político**

El juicio político y la declaración de procedencia son dos procedimientos constitucionales en los que participan determinados servidores públicos del más alto nivel y los poderes legislativos Federal y locales, según el caso.

El juicio político procede cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; no procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

Para proceder penalmente contra altos funcionarios de la Federación y de las entidades federativas señalados en las constituciones respectivas, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado; sólo en caso afirmativo el asunto pasará a las autoridades penales competentes habituales.

Ambos procedimientos están regulados por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- Juicio político; y
- Declaración de procedencia.

## **22. Medios de control no jurisdiccional**

Procedimientos ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o sus equivalentes en las entidades federativas.

## **23. Control jurisdiccional internacional**

De conformidad con los procedimientos que en cada caso correspondan, es importante que el servidor público tenga conocimiento de que sus actos administrativos, eventualmente, pueden llegar a ser impugnados ante instancias internacionales. Dichos órganos y procedimientos son los siguientes:

- Corte Penal Internacional;
- Comisión Americana de Derechos Humanos;
- Corte Interamericana de Derechos Humanos;
- Corte Internacional de Justicia;
- Corte Permanente de Arbitraje;
- Procedimientos ante paneles u órganos de solución de controversias previstos en tratados internacionales en los que México sea parte, y
- Procedimientos ante tribunales de otros países que sean competentes con motivo de convenios, contratos o transacciones con personas jurídicas extranjeras suscritos por dependencias o entidades de las administraciones públicas nacionales.

## **24. Principios constitucionales que regulan la función administrativa pública**

El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece al efecto que:

*Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones*

*aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.*

Es importante distinguir al efecto entre la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>22</sup> y la Ley Federal

<sup>22</sup> DOF del 13 de marzo de 2002.



de Responsabilidades de los Servidores Públicos<sup>23</sup> ya mencionada; esta última sólo regula juicio político y declaración de procedencia.

## 25. Código de Ética de los Servidores Públicos<sup>24</sup>

La conducta de los servidores públicos, en principio, es regulada por la Constitución, los tratados internacionales, las leyes, los reglamentos y demás disposiciones administrativas, ordenamientos todos de carácter obligatorio. En el caso de los diferentes códigos de ética que existen para servidores públicos de diferentes ámbitos de gobierno, de empresas privadas y de actividades profesionales, se advierte que hay valores y principios que por su nivel de abstracción así como de aplicación e interpretación a casos concretos quedan en el campo de la apreciación o de la conciencia individual sin una vinculación jurídica expresa. En el caso de la Administración Pública Federal, el código ético identifica los siguientes valores y principios:

<sup>23</sup> DOF del 31 de diciembre de 1982.

<sup>24</sup> OFICIO-Circular por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, publicado en el DOF el 31 de julio de 2002.

- Bien Común;
- Integridad;
- Honradez;
- Imparcialidad;
- Justicia;
- Transparencia;
- Rendición de Cuentas;
- Entorno Cultural y Ecológico;
- Generosidad;
- Igualdad;
- Respeto; y
- Liderazgo.

## Bibliografía

- Bobbio, Norberto. *Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Teoría General del Derecho*. Editorial Temis. Bogotá, Colombia.
- Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús. *La relación entre plan nacional y planes regionales de desarrollo*. UABJO. México, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Para entender la democracia. Teoría política, formas de gobierno, sistemas electorales, sistemas de partidos y calidad de la democracia*. Edición de autor. México, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*. Editorial Trillas. Segunda edición. México, 2014.
- \_\_\_\_\_. (Coordinador). *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*. Secretaría de Gobernación. México, septiembre 2005.
- \_\_\_\_\_. (Coordinador) *Valores para una Cultura de la Legalidad*. Secretaría de Gobernación. México, octubre 2009.
- \_\_\_\_\_. (Coordinador) *La Ética Profesional*. Secretaría de Gobernación. México, julio de 2009.
- \_\_\_\_\_. (Coordinador). *Lineamientos para la redacción de textos normativos estatales*. Secretaría de Gobernación. Segunda reimpresión. México, junio 2011.
- \_\_\_\_\_. (Coordinador). *Lineamientos para la redacción de textos normativos municipales*. Secretaría de Gobernación. Segunda reimpresión. México, junio 2011.
- Cicero Fernández, Jorge. *DOE v. Zedillo. El caso Acteal, el Alien Tort Statute y el Estado de Derecho Nacional e Internacional*. Editorial Porrúa. México, 2013.
- Corzo Sosa, Edgar et al (Coordinadores). *Impacto de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Tirant lo Blanch. México, 2013.

*Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española.* Vigésima primera edición, 1992.

*Gobernanza eficaz. La Administración Pública y la responsabilidad social en el México actual.* *Revista de Administración Pública* 133. Volumen XLIX, No. 1 (enero-abril 2014). Instituto Nacional de Administración Pública.

Jantsch, Erich. *Prospective et Politique.* Organisation de Cooperation et de Developpement Economiques. Paris, 1968.

Laris Casillas, Francisco Javier. *Administración Integral.* Ediciones Oasis. México. Cuarta edición, 1973.

Reyes Ponce, Agustín. *Administración de Empresas. Teoría y Práctica.* Editorial Limusa-Wiley, S. A. México, 1970. Tercera reimpresión, 1970.

Sfez, Lucien. *Critique de la decisión.* Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. Paris, 1981.

\_\_\_\_\_, *La Décision.* Que sais-je? Presses Universitaires de France. Paris, 1984.

\_\_\_\_\_, *Decision et pouvoir dans la société française.* Colloque dirigé par Lucien Sfez. Collection 10/18. Paris, 1979.

\_\_\_\_\_, *L'enfer et le paradis.* Presses Universitaires de France. Paris, 1978.

\_\_\_\_\_, *L'Objet Local.* Colloque dirigé par Lucien Sfez. Collection 10/18. Paris, 1977.

\_\_\_\_\_, *L'Administration Prospective.* Librairie Armand Colin. Paris, 1970.

Sisk, Henry L. *Management and Organization.* South-Western Publishing Co. USA. Cincinnati, Ohio, 1973.

Nota: las publicaciones de la Secretaría de Gobernación citadas se encuentran disponibles para consulta virtual en la página [www.ordenjuridico.gob.mx](http://www.ordenjuridico.gob.mx)