LA PROVISIÓN DE LOS CARGOS PÚBLICOS EN MÉXICO

1. Introducción: carácter y significado del cargo público. 2. Examen del sistema de nombramientos vigente en México: 2.1. La provisión de los cargos judiciales; 2.1.1. Respecto de las Altas Magistraturas; 2.1.2. Respecto de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; 2.1.3. Respecto del personal auxiliar de la Suprema Corte; 2.1.4. Respecto del personal auxiliar de los Tribunales de Circuito, Unitarios y Colegiados; 2.1.5. Sobre el Ministerio Público; 2.1.6. La provisión en la Justicia Local; 2.1.7. Respecto de los miembros de otras instituciones de Administración de Justicia; 2.1.7.1. En cuanto al Tribunal Fiscal de la Federación; 2.1.7.2. En la Jurisdicción Laboral. 2.2. La provisión en el sector de Secretarías Nacionales. 2.3. La provisión de cargos en el sector de Secretarías Estatales. 2.4. La provisión de cargos en el sector descentralizado. En el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

1. Introducción: carácter y significado del cargo público

El arranque ancestral de cargo público descansa en el hecho simple, observado y convertido en tesis magistral por Francisco de Vitoria, de que resulta imposible el gobierno de toda la masa popular, y que la comunidad —como tal masa— no es apta o idónea para el ejercicio concreto del poder.¹ En consecuencia —dice Vitoria— fue necesario

...ut potestatis administratio alicui aut aliquibus commendaretur, qui huiusmodi curam gererent; et nihil refert uni an pluribus commendetur.²

Nótese ya la connotación, tan oportuna, de llamar a esta función de gobierno (o de autogobierno) de una comunidad políticamente organizada *potestatis administratio*, y a su soporte *officium*,³ para poner de relieve el sentido esencialmente de servicio, de “ministerio”,⁴ o de administración pura y simple, ínsito en la misma función de gobernar.⁵ Algo así, afirma nuestro artículo 39 constitucional.

¹ En *De potestate civili*, n. 8, en “Obras de Francisco de Vitoria”, publicada por la B.A.C., Madrid, 1960, p. 162, presentadas y prologadas por Teófilo de Urdanoz.

² Fue necesario “que el ejercicio de este poder o soberanía se encomendara a alguno o algunos individuos para que pudieran desempeñar dicho oficio; ahora bien, el que se encomiende a un solo individuo o a varios, ya es algo irrelevante...” (la traducción es obra nuestra).

³ “...potestas seipsam administrandi, in quo officio civiles reges constituti sunt”; en *De potestate civili*, n. 8, in fine, loc. cit. Cfr. Teófilo de Urdanoz en su Introducción al *De potestate civili*, en “Obras de Francisco de Vitoria”, ya citada, p. 134.

⁴ Tal es el significado del término *ministerium*: servicio.

⁵ Para el Maestro salmantino la función de gobierno, dentro de una comunidad

... el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno;

Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.

Vitoria no hace tanto hincapié en la *vis coactiva* o *imperium* de un Estado, cuanto en la *vis administrandi*.⁶ Aquí descansa, para él, la justificación última, el fundamento del oficio o cargo público. La finalidad de éste viene inequívocamente declarada por el *bonum commune* de la comunidad.⁷

Desde esta perspectiva vitoriana, todo cargo público posee un doble y esencial carácter: por un lado contiene una cierta carga de poder, pues participa —de algún modo— de esa genérica y absoluta *potestatis administratio*, la cual prosigue siendo inherente al pueblo;⁸ mientras que, por otra parte, el cargo tiene la única e inexorable razón de ser del “servicio a la comunidad”. Como efecto de esta caracterización y origen, los cargos todos son, por definición, públicos, pese a otros ciertos adjetivos que reciben.⁹

Ahora bien, ¿de qué manera se procura la provisión de los cargos públicos?

políticamente organizada (que tal es el Estado), es función de gerencia respecto de *... ea quae omnibus sunt communia*. Y, si bien, esta función implica las clásicas notas del *ius* y del *imperium*, no son características que por sí solas definan al Estado.

⁶ Para Vitoria, las notas esenciales del Estado, en contra de lo que se ha sostenido posteriormente, como por Kelsen, no son sino dos: el territorio y la comunidad misma en cuestión. El *ius* y/o el *imperium* no representan ningún nuevo elemento, sino que se trata de la misma capacidad para autogobernarse de dicha comunidad. De manera que el pueblo carente de tal capacidad, sería un pueblo inorganizado, situado en la prehistoria y que, de ningún modo, cabría llamarlo Estado. Por eso es que, para Vitoria, tampoco es posible identificar al Estado con su Derecho.

⁷ El término de “comunidad” en Vitoria y dentro de este contexto de su *De potestate civili*, equivale a pueblo políticamente organizado, o capaz de autogobernarse, y es aquel *coetus* —como había dicho Cicerón, en su *De Respublica* I, c. 25, n. 32-40— *multitudinis iuris consensu et utilitatis communione sociatus*; tesis recogida por San Agustín y Santo Tomás, así como en Suárez (*De legibus*, I, § c. 4; Cfr. *De opere sex dierum*, I.5. c. 7, n. 3) y en Vitoria (Cfr. Obras de Francisco de Vitoria, ya citada, p. 122). No tiene que ver esta acepción trascendente con la significación equívoca que le da Alejandro Nieto en su “Entes territoriales y no territoriales”, en *Rev. de Administración Pública*, de enero-abril de 1971, n. 64, donde aparece como sinónimo tanto de Estado (comunidad nacional), como de Provincia (comunidad provincial), de municipio (comunidad municipal), y de otros, como comunidad de regantes, comunidad sindical, etc.

⁸ “... *necesse est ut ipsa communitas sit sibi sufficiens et habeat potestatem gubernandi se...*” (...Y no hay ninguna razón para que aquella potestad resida en una u otra persona, pues si antes de agruparse los hombres ninguno era superior a los demás, no hay razón para que en la misma sociedad alguien se atribuya poder sobre el resto: es necesario que la misma comunidad sea capaz y tenga poder para autogobernarse”, en *De potestate civili*, citado, n. 7. La traducción es obra nuestra.

⁹ Tales como “privados o válidos”, “cargos de confianza”, cuya verdadera naturaleza queda absorbida por el oficio mismo al que se adscriben, cuando no se trata de clasificaciones meramente técnico-administrativas.

Como sabemos, corresponde a ese mismo pueblo, en ejercicio de su soberanía (a través de su acto constituyente),¹⁰ determinar de manera clara y precisa, cuáles sean los cargos públicos (poderes), en quienes se delega el ejercicio de la soberanía,¹¹ o la *potestatis administratio*, para cada momento histórico. Se crean así los poderes, sus respectivas áreas de competencias; y se indica o prescribe el mecanismo concreto que ha de seguirse para la provisión de dichos cargos públicos, cuando no es el propio Constituyente quien procede a su provisión. (Así ocurrió, *verbi causa*, durante las famosas Cortes de Cádiz). Es decir, se crea el cargo, se determina su esfera de atribuciones y competencias; mientras que, por otro lado, se establecen los requisitos y la forma de provisión. Los cargos indispensables varían. Aquí pueden ser los del *princeps*; allá, los del presidente, y demás poderes de los Estados modernos.

También en el acto constituyente se toma la provisión para, de acuerdo con las necesidades concretas, proceder a la creación y provisión de otros cargos, llamados "menores", imposibles de determinar por el propio Constituyente.

Bajo este concepto amplio y generoso de *officium* público, se comprende, pues, a todo cargo público, a todo poder y autoridad, a todo funcionario o individuo que ostente, así sea mínima, esa cierta participación de poder en interés de la comunidad. Contrayéndonos ahora al caso de México, debemos comprender y abarcar a los mencionados poderes de la Federación y de los Estados, lo mismo que a las demás autoridades y funcionarios a quienes la Constitución vigente atribuye participación del poder soberano, en la forma en que tal Texto indique, o autorice se determine por disposiciones ordinarias legales.

Todas estas autoridades, en relación con su respectivo oficio, poseen las dos notas definitorias del cargo público: la *participatio potestatis*, y la de "en interés a la comunidad". Notas inherentes, por igual, a cada una de las situaciones descritas, con variación sólo del *quantum* en materia de participación del poder.

Precisamente la distribución concreta de la *participatio potestatis* es una cuestión política. La comunidad dada suele resolverla según los tiempos y las circunstancias. Una, pudiera decretar la concentración total y absoluta del poder en un solo individuo: el rey; otra, podrá distribuirla entre varios individuos o varios organismos. Tiene que ver con la

¹⁰ En (nuestro) *El Juicio de Residencia en el origen constitucional del Amparo Mexicano*, tesis del doctorado, Valencia, España 1972, hemos estudiado con mucho detenimiento todos estos conceptos, como propios de lo que hemos llamado el Liberalismo gaditano, a donde ahora nos remitimos, en particular, al capítulo cuarto: "Ideología jurídico-política de los diputados por América en las Cortes de Cádiz: el Liberalismo gaditano".

¹¹ Véase p. 255 y siguientes de nuestra tesis, ya citada. El concepto que de soberanía nos ofrece Vitoria, es el mismo que se delimita en las Cortes de Cádiz; y es el mismo que consagra nuestra Constitución de 1824, como tratamos de demostrar en dicha tesis, y en el trabajo que estamos preparando sobre la descentralización territorial en México.

forma en que prefiere gobernarse. En todo caso, esa distribución normalmente es determinante de la jerarquía misma de los oficios, los cuales, por demás, presuponen otra cierta jerarquización de las necesidades de dicha comunidad.

Son estas necesidades (en jerarquía) quienes condicionan el *numerus* de los cargos (uno, dos, cien, o los que se estimen pertinentes). Esta segunda nota impone, además, la duración del cargo, hasta en tanto, al menos, que perduren las necesidades; imponen, en fin, el haz de requisitos o condiciones que deben concurrir en las personas que deben hacerse cargo materialmente del oficio. O dicho de otra manera, las necesidades determinan la modalidad con que debe fungirse el oficio, para que sirva verdaderamente a la comunidad.

Mientras que el procedimiento o la forma, en que han de proveerse los cargos públicos, ya no depende tanto de sus notas intrínsecas, cuanto de un presupuesto, muy moderno relativamente, o recientemente conquistado: el principio de la igualdad política, referido al derecho-obligación de concurrir al desempeño de cargos públicos.

Por último, desde la perspectiva del contenido del *officium* (y no se olvide que Vitoria llama a la función de gobernar *officium*) cabe reconocer diversas clases de cargos públicos, al diversificarse tal contenido según matices de índole distinta, según la clase de facultades (no según el *quantum*) adscritas a los mismos; facultades predominantemente de dirección o políticas; técnico-administrativas; y quizá facultades mixtas, si nos atenemos a la experiencia histórica.¹² Así determinados cargos suelen proveerse por el sistema de elección popular, por nombramiento directo, mediante los ascensos, concursos, concurso-oposición, y por el sistema mixto de la presentación.

De esta manera, aparece ya lo que podríamos denominar como el ideal para la provisión de los cargos públicos: donde predominen las facultades políticas y de dirección, que prevalezcan los criterios de la elección popular y/o de nombramiento directo —según los casos—; en los técnico-administrativos, mediante los ascensos (concursos restringidos), concursos nacionales, y concurso-oposición, para asegurar la eficacia del servicio y su continuidad; y en fin, en los cargos mixtos, que se combinen los criterios de discrecionalidad con los técnico-administrativos...

2. Examen del sistema de nombramientos vigente en México

¿Cómo pues se cubren los cargos públicos en México?

De antemano, vamos a excluir del presente estudio la provisión de los

¹² Recomendamos, entre otros libros y artículos que se irán citando:

- Casula, Perfrancesco. *I prefetti nell' ordinamento italiano*, Giuffrè Editore, Milano 1972;
- Artola, Miguel. *La burocracia y la sociedad española. Perspectivas históricas*, en vol. 17 de "Anales de moral social y económica", Madrid, 1968;
- Campo, Salustiano del. *Burocracia y desarrollo económico*, publicado por la

cargos realizada a través del sistema de elecciones, como la del Presidente; la de los representantes federales o locales. Para insistir, más bien, en los técnico-administrativos: cargos judiciales, cargos del sector de secretarías; y los del sector descentralizado, cobijados todos ellos por ese término, tan peyorativo entre nosotros, de burocracia.¹³

2.1. *La provisión de los cargos judiciales*

El llamado Poder Judicial, en teoría al menos, es tan independiente, tan digno y elevado, como el propio Ejecutivo y Legislativo. Ya conocemos el sistema complicado, o "precaucional" que vige para la elección del titular del Ejecutivo, o para la de los miembros del Congreso: el sistema de elección popular consagrado, obedece —entre otros extremos— a la idea de garantizar la idoneidad y calidad excepcionales de los posibles candidatos, en atención a las graves responsabilidades, o augustas funciones depositadas en tales poderes. Pues bien, ¿qué ocurre en la provisión de ese tercer poder, el Judicial? Evidentemente, nadie pone en duda sus altas y trascendentales funciones, por ejemplo, de salvaguardía del orden constitucional, o de amparo y protección de los derechos de las personas; sustanciador de los conflictos entre particulares. Sin embargo, reconozcámoslo ya, el sistema de provisión para los cargos del Poder Judicial, desde las más altas magistraturas a los más humildes puestos, deja mucho que desear.¹⁴

- Mutualidad del Cuerpo de Inspectores Diplomados de Tributos, Madrid, 1970;
- Cappelletti, Luciano. *Burocrazia e società*, Giuffrè Editore, Milano, 1968, 306 p., cuyo subtítulo habla de un estudio de los cuadros directivos de la Administración Italiana;
- García de Enterría. *La Administración española*, cd. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961; y su *La Revolución francesa y la Administración contemporánea*, Edit. Taurus, Madrid, 1972;
- Mozzarelli, Cesare. *Per la storia del pubblico impiego nello stato moderno: il caso de la Lombardia austriaca*, Giuffrè Editore, Milano, 1972;
- Porro, Angelo. *Il prefetto e l'amministrazione periferica italiana*, Milano, 1972;
- Las Naciones Unidas también se han interesado por el tema, en su *Manual de formación de Administración Pública*, editado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Subdirección de Administración Pública, Nueva York 1967, 338 p., se habla, por ejemplo, de la preparación previa al ingreso de los funcionarios públicos (c. II); del alcance y contenido de la formación en el empleo (c. III); de la organización de la formación (c. IV); de la planificación de los programas de formación (c. VII), etc.

¹³ Cuando no debería ser así. El fenómeno de la burocratización es irreversible, porque tiene como base y fundamento la variopinta complejidad de las sociedades modernas, pródigas en necesidades. Ni siquiera la sociedad comunista se ha liberado de este fenómeno. Véase Milovan Djilas, *La nueva clase dirigente*; F. Fejto, *Historia de las democracias populares*; Marc Paillene, *Marx contre Marx*. Cfr. además, Anzani Antonio, *Il funzionario nella società moderna*, en "Burocrazia", n. II, nov., 1967, 374 p., Buch, Tenry, *A travers l'expérience belge: bureaucratie et technocratie*, en la *Revue Administrative*, 138, 1970, p. 704.

¹⁴ A la vista, claro es, de un ideal mejor; ideal alcanzado —más o menos— en otros países, y al que tiene derecho el pueblo mexicano. En nuestro país, formal-

2.1.1 *Respecto de las Altas Magistraturas*

Entre las facultades enumeradas por el 89 Constitucional, fracción XVIII, se encuentra la de nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias, las renunciaciones de ellos a la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente, en su caso.

La facultad de nombramiento, en la práctica, aparece como absolutamente discrecional, toda vez que la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente resulta un mero "pro fórmula". Yo no sé si alguna vez en la ya larga historia del procedimiento, ha sido recusado algún individuo presentado o nombrado por el Presidente. Ni siquiera se adopta esa forma mixta de la presentación por ternas; sistema no muy recomendable tampoco, salvo quizá para la provisión del cargo de presidente de dicha Corte, pero que puede dar lugar al reforzamiento de la independencia judicial, supuesta la propia y efectiva independencia de la Cámara senatorial.

Por otra parte, de la lectura del artículo 95, donde se consignan los requisitos para ser electo ministro de la Suprema Corte, se deduce su extraordinaria generalidad e irrelevancia: ser mexicano por nacimiento, y pleno ejercicio de sus derechos, edad no superior a sesenta y cinco años, ni menos de treinta y cinco al día de la elección, poseer título profesional de abogado, con antigüedad mínima de cinco años, y gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; o por delito de robo, fraude, falsificación, etcétera.

Las funciones de juez suponen algo más que la experiencia de cinco años de andar "transando" (permítasenos la palabra) como abogado, o cinco años de antigüedad de registro del correspondiente título, sin haber siquiera ejercido la profesión...

Normalmente la experiencia que debe concurrir en el individuo propuesto para juez supremo, no debería ser la de un profesional o abogado; sino la de una experiencia "judicial", y subráyese la palabra. Los buenos jueces, como es de desear existan en todos los niveles y, sobre todo, en el más alto, se hacen juzgando, como cualquier otro técnico especialista. Yo no digo que un buen y experimentado abogado no pueda llegar a ser un buen juez. Sólo afirmo que no es ésta la vía normal.

El cargo de juez, es un oficio eminentemente técnico, en todo el amplio y noble sentido del término. No se puede improvisar a un juez, y mucho

mente parecen guardarse todas las apariencias de una correcta administración de justicia, sin que ésta "forma" ahogue la "corrupción" y el camino que se ha llamado despiadada y vulgarmente de la "transa"... Cfr. Claudio Medina Osalde, *La corrupción en el fuero común*, en "Derecho Nuevo", órgano del Colegio Mexicano de Abogados, 1a. época, n. 1, febrero de 1974, p. 21, o directamente en su libro *Las plagas de la Revolución y la Nueva Reforma*.

menos en nuestros sistemas, caracterizados por la superpoblación de leyes de toda índole; de jurisdicciones; e interferencias de poderes (federales y locales). Convenimos que el requisito mínimo para empezar la carrera judicial deba ser la licenciatura en Derecho. Y la verdad, que al terminar la carrera de Derecho, aun supuesto el mejor aprovechamiento, egresa uno sin saber apenas gran cosa: cuando nos están explicando las sucesiones, ya se nos olvidó lo de los contratos y obligaciones civiles... A lo mejor, en ninguna clase se nos habló de ciertas leyes administrativas, fiscales o laborales, sencillamente porque no hubo el tiempo suficiente; y algunas otras nada más se citaron en clase. Por ello, después de la licenciatura, debería venir la oposición por especialidades (jurisdicción civil, contencioso-administrativa, etcétera), y una oposición no fácil, como se practica en España, por citar un ejemplo,¹⁵ para el ingreso a la "carrera judicial".

Pero volvamos al Derecho positivo de México. El requisito de ser licenciado en Derecho tiene muy diversos matices respecto de los miembros de la Suprema Corte, del Tribunal Fiscal de la Federación, y el Supremo de los Estados.

En relación con los Magistrados de la Suprema Corte, dice el 95 constitucional:

...poseer el día de la elección, con antigüedad de cinco años, el título profesional de abogado, expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello...

¿Se referirá al registro del título profesional con anterioridad de cinco años, o simplemente al título de licenciado? En cualquier caso no se hace hincapié en los años de práctica efectiva, como ocurre en el supuesto de los Magistrados del Tribunal Fiscal.

Para éstos, en efecto, se requiere que tengan la licenciatura en Derecho, con título debidamente registrado en la Secretaría de Educación Pública, expedido cuando menos cinco años antes de la fecha de designación y con tres años de práctica en materia fiscal, según ordena su Ley Orgánica vigente.

Lo mismo que para los Magistrados del Supremo Tribunal local, también se exigen ciertos años de práctica profesional.

En este punto, hoy día somos menos exigentes que hace más de un

¹⁵ Cfr. López Requena, Miguel. *Ministerio de Justicia. Legislación de personal*, 2 vols. Madrid, 1970, 1726 p.

— Benedicto Sánchez-Fuentes, *La formación del juez para el ejercicio de su función*, en "Rev. de Derecho Judicial", 43-44, 1970, p. 97;

— Carretero Valiente, A. *Derechos y deberes de los funcionarios judiciales en la Ley Orgánica*, en "Rev. de Derecho Judicial", 32, 1967, p. 85;

— Gallego Martínez, A. *Derecho Judicial Orgánico. Los principios fundamentales en que se apoya la Magistratura*, en "Rev. de Derecho Judicial", 43-44, 1970, p. 139;

siglo, sin que —al propio tiempo— podamos decir que hoy sufrimos menos los efectos de la llamada arbitrariedad de los jueces.¹⁶

Uno de los puntos más originales de las Cortes de Cádiz fue su lucha contra la arbitrariedad de los jueces. Quien lea despacio su famoso e interesante Diario de Sesiones, comprobará cómo, antes que nada, las mismas Cortes se constituyen en celosos interventores de la actividad de los jueces: a todas horas reciben y sustancian toda clase de quejas contra su arbitrariedad.¹⁷ Su labor revolucionaria y reformadora en materia de administración de Justicia, es incomparable.¹⁸ Se actualizó la práctica de las visitas periódicas y de oficio a las cárceles.¹⁹ Se organiza la administración de Justicia con nuevos criterios, y se reglamenta el antiguo Juicio de Residencia, para hacer efectiva la responsabilidad de los jueces (además de la de otras autoridades).²⁰

Hemos hecho mención de la labor de estas Cortes, porque en México los Congresos primero y segundo Constituyentes de 1822-1824, siguen invariablemente el ejemplo gaditano en esta materia: para empezar se declara siempre vigente la propia Constitución de 1812²¹ incluso estos

¹⁶ Llamada así por los diputados gaditanos. Cfr., nuestra Tesis ya citada, en la que seguimos muy de cerca el tema, a partir de la p. 172.

¹⁷ "...manifiestó, Argüelles—, que desde la instalación de las Cortes se había echado de ver la necesidad de nombrar una comisión semejante a la que en las Cortes de Aragón se llamaba Tribunal de Agravios, por medio del cual el Congreso se desembarazaría de todas las quejas de esta naturaleza..." (D.C.C. p. 614, en sesión del 2 de marzo de 1811). El texto da idea del número de quejas, así como del interés del Congreso por atenderlas una a una. Respecto del Tribunal de Agravios, véanse: de Fairén, *Los procesos aragoneses medievales y los derechos del hombre*, en "Rev. Argentina de Derecho Procesal", n. 2. 1969, p. 165; *El proceso aragonés de Manifestación y el Habeas corpus*, en su libro "Temas de Ordenamiento Procesal", Edit. Tecnos, Madrid, t. 1, pp. 131-170; *Antecedentes aragoneses de los juicios de amparo*, Edit. la UNAM, México 1971; y más recientemente en la Revista de Administración Pública, n. 69.

¹⁸ Véanse, por ejemplo, las innumerables Órdenes y Decretos expedidos por estas Cortes, sobre la materia, en "Colección de Órdenes y Decretos de las Cortes de España", imprenta de Galván, México 1829, por citar expresamente los que "se reputan vigentes en la República de los Estados Unidos Mexicanos", como el de 1813 de 24 de marzo sobre "Reglas para que se haga efectiva la responsabilidad de los empleados públicos", y cuyo capítulo primero se ocupa de los Magistrados y Jueces.

¹⁹ Véanse los artículos 17 y 18 del "Proyecto de Reglamento del Poder Judicial" de 19 de abril de 1811, en D.C.C. del mismo día, p. 894; o los artículos 16, 17, 18, 19 del capítulo 1, del Decreto de 24 de marzo de 1813, arriba citado.

²⁰ Nos tenemos que remitir nuevamente a nuestra Tesis, toda vez que éste es el núcleo fundamental de la misma: la constitucionalización del Juicio de Residencia en Cádiz, y su continuidad en el constitucionalismo mexicano.

²¹ En la sesión del día 12 de enero de 1824, el Sr. Zavala "preguntó si se entendía quedar derogada por el Acta Constitutiva toda la Constitución española, pues en tal caso era necesario añadirle muchas cosas, y de lo contrario podía omitirse la facultad de que se trata". (Se discutía un artículo adicional, para que figurase como facultad cuarta de las del Congreso General para proteger y arreglar la libertad de imprenta). El Sr. Becerra, diputado por Veracruz, "contestó, que de la Constitución española debía entenderse derogado lo que fuese contrario al Acta... (en "Águila Mexicana" del 13 de enero). Sobre este particular, estamos preparando un artículo para la con-

Congresos estuvieron acomodando su actividad, en buena parte, a lo establecido en Cádiz,²² la sustanciación de quejas, es labor diaria y normal;²³ se insiste en las prácticas de las visitas a cárceles,²⁴ lo mismo que sobre la estrecha responsabilidad de los jueces.²⁵ Y estas providencias se tomaron también en cada una de las primeras Constituciones de los Estados.²⁶

El celo de estos primeros Congresos Mexicanos, como el de Cádiz, no ha vuelto a brillar desde hace muchas décadas. Más aún este ejemplo, este ideal, puesto como base fundamental de nuestra Historia constitucional es quien resalta el deterioro de la situación presente. En Cádiz se

memoración del ciento cincuenta aniversario de la Constitución de 1824, en donde recogemos muchas más citas de las Actas del Congreso Constituyente Mexicano de 1822, que declaran vigente la Constitución de Cádiz.

²² "...luego inmediatamente se procedió a la elección prevenida en el artículo 118 de la Constitución (de Cádiz)", sesión del 5 de noviembre, o cuarta Junta preparatoria, en el "Águila Mexicana" del 6 de noviembre de 1823.

²³ Que se realiza a través de una Comisión especial, bien la de Leyes, bien la de Constitución. Esta Comisión presenta su Dictamen al pleno, quien decide. La lectura del Diario de las Cortes de Cádiz, o las Actas y el Diario (en la medida que se ha conservado) de los primeros Constituyentes mexicanos, prueban nuestras afirmaciones. En el trabajo que presentaremos para la conmemoración del sesquicentenario de la del 24, reproducimos varios ejemplos sobre el particular.

²⁴ Recuérdese que están vigentes en México, todas las disposiciones gaditanas sobre visitas de cárceles, como se comprueba con la lectura de la Colección ya citada en nota 18, o de la "Recopilación de las Leyes del Gobierno español que rigen en la República, respectivas de los años de 1788-1814 y 1820-1821", Cuarta Parte del Seminario Judicial, México Imprenta de J.M. Lera, 1851; así como los expedientes sobre visitas de cárceles del Archivo del Poder Judicial de Morelia (sin clasificar); o las Memorias presentadas ante los Congresos (Constituyentes y Generales) presentados por el Secretario de Estado y del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos (recopilados en forma de volúmenes, en la Biblioteca de la Universidad de Guanajuato, sin clasificar todavía).

²⁵ Todo el sistema gaditano de la "responsabilidad" (juicio de Residencia) ha pasado a México, como lo explicamos en nuestra Tesis, y volveremos a insistir próximamente con mayor abundancia de datos y documentos en el trabajo para dicha conmemoración del sesquicentenario.

²⁶ Basta la lectura de estas Constituciones, en la Colección publicada por la Imprenta de Galván, México 1828, en 3 vols. Respecto del Estado Libre de Jalisco, y a modo de ilustración concreta, para empezar declara que el Estado "se gobernará por la Constitución española y leyes vigentes, en todo aquello que no pugne con el presente Plan" (Según el artículo 18 de dicho Plan Provisional de 21 de junio de 1823). Su Constitución sancionada en 18 de noviembre de 1824, y publicada por la imprenta del C. Urbano Sanromán el mismo año, que es la edición que manejamos, prevé el nombramiento de los individuos del Tribunal Supremo por el Gobernador a propuesta en terna del Senado (art. 243); con todo ya aquí aparece la amovilidad, o término fijo de cuatro años, pudiendo ser renombrados "sin intervalo alguno" (art. 244). El que estos magistrados no sean "perpetuos" se debe —en mi opinión— a excesos de celo por evitar la arbitrariedad y el caciquismo. Tal es, al menos, nuestra impresión después de analizar detenidamente las severas medidas para hacerles efectiva la responsabilidad. Por problemas de personal, también, los tribunales de primera instancia serán nombrados por los Ayuntamientos (un alcalde y dos vecinos), y precisamente por ello, se renovarán cada tres meses (art. 220).

estuvo a favor de la profesionalidad de los jueces,²⁷ pero también a favor de un sistema, cuando menos, mixto para el nombramiento de las altas magistraturas,²⁸ y por la perpetuidad del cargo o inamovilidad absoluta.²⁹ Asimismo el Constituyente Mexicano de 1824 respetó esta tradición; incluso, reforzó mucho más el sistema para su nombramiento:

a) Los miembros de la Suprema Corte serán elegidos en un mismo día por las legislaturas de los Estados por mayoría absoluta de votos (art. 127): es decir, cada legislatura formará una lista con los doce individuos miembros de dicha Corte (11 miembros y el Fiscal), y la remitirá para su examen al Congreso, a través del presidente del Consejo de Gobierno. Las listas se leerán ante las dos Cámaras. Luego, la de Diputados nombrará una comisión especial para revisarlas, y presentar los resultados para su calificación y recuento de votos. Y se tendrán por nombrados los individuos que hubiesen reunido más de la mitad de los votos computados por el número total de las legislaturas, hasta llenar los doce; en caso de no completarse el número, la Cámara irá escogiendo a quienes tuvieron mayor número de votos... (arts. 127-135 de la Constitución).

b) Incluso, para el nombramiento de los miembros de los tribunales de circuito, se harán mediante terna presentada por la Corte Suprema al Ejecutivo (art. 140); dígase lo mismo respecto de los juzgados de distrito (art. 144).

Jueces y magistrados, según la Constitución de 1824 serán inamovibles absolutamente, o "perpetuos en este destino, y sólo podrán ser removidos con arreglo a las leyes" (art. 126). Es decir, por causa de responsabilidad.

Nada de toda esta tradición queda ahora. Si bien, la nota de la inamovilidad se ha vuelto a reforzar,³⁰ en relación siempre a los miembros de la Suprema Corte, los del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, cuyo nombramiento se somete a la aprobación ("pro fórmula") a la Cámara de Diputados (art. 89, XVII).

2.1.2. *Respecto de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito*

Éstos son nombrados por la Suprema Corte, y por plazo fijo (por cuatro años, según reza el 97 constitucional), pudiendo ser reelectos, en cuyo caso —o si son promovidos a cargos superiores— entran a gozar de la llamada inamovilidad relativa, ya que pueden ser trasladados de un sitio a otro. En cuanto a los requisitos, se enumeran los de ser mexicano,

²⁷ Cfr., nuestra Tesis, ya citada, p. 227 y ss.

²⁸ Se nombrarán por el Rey a propuesta del Consejo de Estado, (art. 171, cuarta facultad, de la Constitución de Cádiz).

²⁹ El artículo 252 decía: "Los magistrados y jueces no podrán ser depuestos de sus destinos, sean temporales o perpetuos, sino por causa legalmente probada y sentenciada, ni suspendidos sino por acusación legalmente intentada."

³⁰ Cfr., Tena Ramírez, *Derecho Constitucional*, 8ª edición, México 1967, p. 446.

tener 30 o 35 años, ser licenciado en Derecho, y cinco o tres años de ejercicio profesional, respectivamente.

El sistema de provisión se ha deteriorado sensiblemente a favor del nefasto principio de la "discrecionalidad". Incluso, ni los requisitos suponen ninguna selectividad práctica y útil para su oficio como tampoco prueban, por sí solos, la idoneidad o capacidad real del interesado para dicho oficio. Si en vez de pedirles tantos años de ejercicio profesional (de abogados), se les exigiesen de antigüedad en la "carrera judicial", la cosa cambiaría. Pero, ¿qué cuerpo judicial o carrera cabe formar si no se reconoce la perpetuidad en el cargo? Parece como si sólo se estuvieran improvisando jueces, y cuando ya comienzan a tener experiencia y sabiduría en el oficio, ocurre la remoción... ¿Qué interés especial puede abrigar un tal individuo si carece de la más indispensable seguridad de permanencia en su cargo? Ante la amenaza del *removeatur*, e incluso del *removeatur ut promoveatur*, ¿qué tipo de independencia es la suya?

2.1.3. *Respecto del personal auxiliar de la Suprema Corte*

Su nombramiento toca a la Suprema Corte, desde los Secretarios de Acuerdo, Subsecretarios de Acuerdo, Oficiales Mayores, y Actuarios, hasta cualquier otro subalterno.

En cuanto a los requisitos, observamos que, para los cargos importantes de los auxiliares, se requiere ser licenciado en Derecho, y los conabidos de ser mexicano, etcétera. Nada más. Se sigue, pues, el principio de la discrecionalidad.

2.1.4. *Respecto del personal auxiliar de los Tribunales de Circuito, Unitarios y Colegiados*

Se nombra por los Magistrados respectivos, o por los tribunales correspondientes.³¹ Los requisitos son los comunes, ya enumerados. Aquí, la improvisación se agrava por el hecho de que algunos Secretarios, en ciertos supuestos, sustituyen formalmente al Magistrado.³²

2.1.5. *Sobre el Ministerio Público*

Si ya es grave la mediatización del Ejecutivo sobre la del Judicial, según hemos visto hasta ahora, la que se ejerce sobre el Ministerio Público, es absoluta. Hasta tal punto de que, según nuestro Derecho, esta figura no puede formalmente encajarse dentro del Poder Judicial, sino que es un "funcionario" más del propio Ejecutivo.

Don Víctor Fairén se lamenta mucho de esa cierta mediatización que

³¹ Cfr., artículo 97, párrafo 5 de la Constitución.

³² Cfr., artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en virgor.

el Ejecutivo Español ejerce sobre el Ministerio Público,³³ al decir del artículo 35 de la Ley Orgánica del Estado, que es “un órgano de comunicación entre el Gobierno y los Tribunales de Justicia”. Nada más, pues luego, forma un cuerpo *a se*, al que se ingresa mediante el concurso-oposición, e inscrito, en último término, al mismo Poder Judicial. ¿Qué decir de nuestro Ministerio Público, cuando legalmente aparece configurado como un “consejero” del Ejecutivo?

El Procurador General de la República será el consejero jurídico del Gobierno.

como reza lacónicamente el párrafo final del artículo 102 constitucional.

El Gobierno podrá tener toda clase de consejeros jurídicos, pero el Ministerio Público, nunca puede ser —si se piensa en un *mínimum* de garantías del interés social o de la comunidad— al mismo tiempo consejero del Ejecutivo. El Fiscal representa a la comunidad, al interés social de ésta en todas las causas en que dicho interés se ponga en juego, y no al Gobierno; ya que éste puede nombrar y tener su cuerpo propio de abogados (abogados del Estado). Ni siquiera la representación del interés social de la comunidad debe hacerse a través del Gobierno, pensando erróneamente que nadie más legitimado para representar tal interés social de la comunidad que su Gobierno legítimo. La división de poderes, o distribución de competencias vigente en los Estados modernos no tolera tal mediatización, y no por ello se prejuzga la legitimidad del Ejecutivo. Más aún, ni nuestra historia y práctica jurídica, antes de la Independencia; ni las bases de nuestro Constitucionalismo pueden justificar tamaña mediatización.³⁴ Todavía la Constitución de 1857 adscribe al Fiscal en la esfera del Judicial,³⁵ cuya elección será indirecta en primer grado.³⁶ En la reforma de 22 de mayo de 1900 ya separa el Ministerio Público del cuerpo de la Suprema Corte y establece que sus

³³ En *La situación actual del Ministerio Fiscal*, “Rev. de Derecho Puertorriqueño”, 4, 1970, pp. 759-812. Cfr. Rassat, M. L. *Le Ministère Public entre son passé et son avenir*, Paris, 1967.

³⁴ Cfr., *El Juicio de Residencia en el origen constitucional del amparo mexicano*, ya citado.

³⁵ Cfr., el artículo 91: “La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general”, en Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-1967*, Edit. Porrúa, México, p. 622. Nótese cómo junto al Fiscal aparece ya el Procurador. Para apreciar el problema, véase la “Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del fuero común”, México 1858, cuyo título III se ocupa del Ministerio Fiscal; mientras que el IV, del Ministerio Público. Si bien ambas instituciones se configuran de manera “equivoca” (en sentido filosófico) y confusa, y adulterada ya, al menos desde el punto de vista que aquí venimos estudiando. Esta ley se encuentra en la Colección La Fragua de la Universidad de Puebla (Colección Jurisprudencia, Leyes, Estatutos) sin clasificar, en donde el estudioso encontrará recogido valioso material acerca de la Administración de Justicia.

³⁶ Artículo 92 de la Constitución de 1857, en Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-1967*, arriba citado.

miembros sean nombrados por el Ejecutivo.³⁷ Tradición consagrada luego en la Constitución del 17.

Así pues, el personal de nuestro Ministerio Público es nombrado y removido libremente por el Ejecutivo,³⁸ aunque luego su Ley Orgánica admita ciertos concursos-oposición.

En suma, el Ministerio Público en México tiene más de abogado del Gobierno o del Estado, tiene más de consejero jurídico del Gobierno, que de defensor oficial (de oficio) del interés de la comunidad. En caso, por tanto, de conflicto de intereses entre el Gobierno y la comunidad, ésta irremediablemente lleva todas las de perder. La comunidad mexicana, en rigor, carece de fiscal o de defensor de oficio, tanto a nivel federal como local, pues en cada Estado, según veremos, el llamado Ministerio Público sigue la estructura del Federal.

2.1.6. *La provisión en la Justicia Local*

Aquí ocurre otro tanto. Los vicios que, con el transcurso del tiempo, hemos visto o descrito del sistema de provisión de cargos a nivel federal, aparecieron, incluso, primero a nivel de Justicia Local, como ya indicamos respecto de Jalisco.³⁹ La Administración de Justicia, requiere de un buen presupuesto y del personal suficiente especializado. Pues bien, en el momento de propugnar el Federalismo, era evidente que ningún Estado se hallaba en condiciones de hacer frente a las nuevas necesidades originadas de su Declaración de Independencia y soberanía local.⁴⁰ La reorganización propia, a lo largo y ancho del nuevo Estado federado, ambiciosa y generosa, resultaba prácticamente imposible. De ahí que se echara mano del personal no especializado para la administración de Justicia en muchos casos. Por otro lado, hizo aparición el exceso de celo, que es a lo que yo atribuyo la movilidad o término fijo de 4 años de que habla el artículo 244 de la primera Constitución de Jalisco,⁴¹ pues por el contexto se advierte claramente su preocupación por evitar todo vestigio de arbitrariedad en la administración de Justicia.

A casi todos los Estados siguen aquejando males de índole general o genérica, como la falta de adecuado presupuesto y de personal especializado para el desempeño de las funciones judiciales: es de conocimiento general la pobre y ridícula remuneración de los jueces en general, comparado por ejemplo con la de los jueces españoles; remuneración que por sí misma atrae a una buena parte de los licenciados en Derecho. . . En México no ocurre así. Todo el que puede soslaya el cargo de juez en la periferia de los Estados. Pese a ello, el sistema

³⁷ Cfr., Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-1967*, citado, p. 712.

³⁸ Artículo 102, párrafo primero de la vigente Constitución.

³⁹ Véase la nota 26.

⁴⁰ Cfr., artículo 220 de la propia Constitución primera del Estado de Jalisco, ya citada.

⁴¹ Cfr., nota 16 *supra*.

de provisión de estos cargos, en principio, se efectuaba mediante el sistema mixto (Gobernador y Congreso),⁴² y son las Constituciones locales en vigor, en donde se consagra el criterio fundamental de la discrecionalidad, al convertirse en un mero "pro fórmula" el *placet* del Congreso.

Respecto del nombramiento de los individuos del Tribunal Supremo local, lo efectúa el Gobernador con aprobación del Congreso, o de la Diputación Permanente, en las Constituciones de Aguascalientes, art. 54; Baja California, art. 60; Campeche, art. 66; Colima, art. 70; Guanajuato, art. 61; Hidalgo, art. 153, XIII; Jalisco, art. 42; México, art. 70, XI bis; Nayarit, art. 83; Oaxaca, art. 121; San Luis Potosí, art. 63; Sonora, art. 113; Tabasco, art. 97; Veracruz, art. 97.⁴³

En cambio son nombrados por el Congreso con presentación de terna por el Gobernador, en las Constituciones de Chiapas, art. 54; de Chihuahua, art. 103; Guerrero, art. 79; de Michoacán, art. 73; Morelos, art. 89; Puebla, art. 79; Tamaulipas, art. 108; Tlaxcala, art. 62; y la de Zacatecas, art. 65.

Los nombra el Congreso con terna presentada por los ayuntamientos en las de Coahuila, art. 136;

Los nombra directamente el Congreso, en las de Sinaloa, art. 43; y de Yucatán, art. 65.

Mientras que en las Constituciones de Durango y Nuevo León se prevé una elección popular indirecta y directa, respectivamente (arts. 87 de la de Durango, y 97 en la de Nuevo León).

En cuanto a los miembros del Ministerio Público, son nombrados libremente por el Gobernador de cada Estado, y libremente removidos por regla general. Actuarán en todos los asuntos en que el Estado tenga

⁴² Por ejemplo, y refiriéndonos solamente a los Magistrados:

- los nombra el Congreso: en la Constitución de Chiapas del 19 de noviembre de 1825; art. 38, II, en relación con el 101; en la del Estado de México del 14 de febrero de 1827, art. 32, VI; en la de Michoacán de 19 de julio de 1825, art. 150; en la de Oaxaca del 10 de enero de 1825, art. 192; en la de Puebla del 7 de diciembre de 1825, art. 165; en la de Veracruz de tres de junio de 1825, art. 65;
- los nombra con intervención del Gobernador, en la de Chihuahua del 7 de diciembre de 1825, art. 78; en la de Coahuila del 11 de marzo de 1827, art. 200; en ambas son nombrados por el Congreso a propuesta en terna por el Gobernador;
- en la del Estado Libre de Occidente del 31 de octubre de 1825 por el Gobernador con aprobación del Congreso (art. 205);
- en la del Estado Libre de Occidente del 31 de octubre de 1825 por el Gobernador a propuesta de su Consejo (art. 274);
- en la de Querétaro del 12 de agosto de 1825, arts. 156 y ss. intervienen las juntas electorales y el Congreso.

(Los textos se encuentran en la Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos, ya citada).

⁴³ En *Constituciones Vigentes en la República Mexicana*, México, 1962, 2 tomos.

parte. Y, claro es, aparecerán como consejeros jurídicos del Estado. La unanimidad en los textos constitucionales es absoluta.⁴⁴

Tal es el sistema de provisión de cargos del Poder Judicial Federal y del de los Estados. Ningún legislador, ni el federal ni el local, ha sido totalmente consciente de la trascendencia y grandeza de este tercer poder. Todos han coincidido en que se trata quién sabe por qué, de la "ancilla" del Presidente y de los Gobernadores, respectivamente. El problema es tan grave doctrinalmente, y sobre todo prácticamente o de administración diaria de la justicia, que nuestra insistencia no debe cansar a nadie, ni ser mal interpretada. La justicia representa ese tercer poder, tan digno como cualquier otro, y tan independiente como el que más. Para ningún otro poder, quizá, se precise de tal preparación y competencia específica, además de la obvia probidad, como para el desempeño de los cargos de este poder.

Ha sido un grave error, el apartarse de la tradición gaditana, sentada en el Congreso de 1824, de unos jueces profesionales, o de profesión, es decir, de "carrera"; total y absolutamente inamovibles, completamente independientes en todos los niveles y categorías. En este punto, la administración de justicia ha sido regresiva si se juzgan los malos frutos que ha producido: la corrupción y la deficiente administración. En mi modesta opinión, las Cortes de Cádiz, y los Constituyentes del 24 están más próximos del ideal, de que, para proteger mejor a la comunidad, es necesario insistir en la buena marcha de la administración de justicia, independizándola —lo más posible— del Ejecutivo, muy dispuesta a hacer efectiva la responsabilidad del mismo; sin olvidar la propia responsabilidad de los jueces, que tales eran los extremos del Juicio de Residencia, o Juicio de Responsabilidad —como se le llamó en Cádiz y en México.

La profesionalidad de los jueces —permítasenos la reiteración— implica la dedicación del individuo a la justicia. Desde su ingreso hasta el final requiere de una preparación específica, especializada; incluso, previa a todo ingreso, porque quizá sea el único sector público en donde no se puede admitir la improvisación. La preparación específica para judicaturas, y la preparación especializada en relación con las diversas ramas del Derecho (laboral, contencioso, civil, etcétera). Quien haya pasado por una Facultad de Derecho, supuesta la mejor buena voluntad de aprovechamiento, sabe perfectamente que, después de los ocho o diez trimestres o semestres de estudio, egresa sin saber verdaderamente Derecho. Las ciencias jurídicas son tan extensas, que resulta una grave

⁴⁴ Cfr., sus Constituciones respectivas: Aguascalientes (art. 59); Baja California (art. 70); Campeche (art. 64); Coahuila (art. 110); Colima (art. 58, V); Chiapas (art. 48, I); Chihuahua (art. 93, XXII); Durango (art. 92); Guanajuato (art. 56, XV); Guerrero (art. 68, XXIV); Hidalgo (art. 53, XIII); Jalisco (art. 35, IX); México (art. 88, V); Michoacán (art. 60, XV); Morelos (art. 107); Nayarit (art. 69, XII); Nuevo León (art. 85, XX); Oaxaca (art. 79, X); Puebla (art. 71, XVI); Querétaro (art. 121); San Luis Potosí (art. 81); Sinaloa (art. 65, XXII); Sonora (art. 98); Tabasco (art. 109); Tlaxcala (art. 59, V); Veracruz (art. 87, XV); Yucatán (art. 55, III); Zacatecas (art. 82).

pretensión querer "dominarlas" todas en cinco años de carrera. A esto, cabe sumar las deficiencias de las Escuelas o Facultades, por causas diversas, pero reales. Hemos salido de ellas, a veces, sin ni siquiera haber reconocido el forro o la portada de buen número de leyes; y otras se han repasado de prisa y corriendo, sencillamente porque —en muchos supuestos— resulta imposible proceder de otra forma.

Por otro lado, no se puede afirmar, sin más, que la carrera de leyes y la de judicaturas sean una misma cosa. Como tampoco se puede sostener, con fundamento, que el hecho de atestiguar una práctica de abogado de cinco o más años, acredite, sin más, capacidad para ser buen juez o magistrado. Un egresado de la Facultad de Derecho, que se dedica al ejercicio de su profesión, normalmente inicia sus actividades como pasante; poco a poco se va especializando en alguna de las ramas del Derecho (penal, civil, laboral, etcétera). Pero, a la vez, mientras van acrecentándose sus conocimientos en dicha rama escogida, se van difuminando y borrando los contornos de aquellas otras ramas menos conexas con la suya. De suerte que al término de cinco o diez años de práctica profesional, sabrá mucho de su especialidad y dominará mejor su área de trabajo; pero inversamente irá sabiendo menos de aquellas áreas menos relacionadas con la suya. Se puede dominar perfectamente el Derecho Fiscal, pero ofrecer graves lagunas en lo civil; se puede ser un buen especialista en cuestiones administrativas y contenciosas, pero no ser un buen penalista, etcétera. En conclusión, a un abogado, con sus años de experiencia y práctica efectiva de su profesión, se le podrá designar juez o magistrado —en el mejor de los supuestos— de la rama donde se haya especializado, pero nunca —así genéricamente— nombrársele juez de todo, o de otra especialidad.

En cuanto al tema del Ministerio Público, debemos precisar que la formulación de su cometido, formalmente, se encuentra correcta y pulcramente enunciada en las respectivas constituciones, como en la de Durango, que reza:

El Ministerio Público tiene por objeto pedir y auxiliar la pronta administración de justicia en nombre de la sociedad, y defender ante los tribunales los intereses de ésta, en los casos y por los medios que señalen las leyes (art. 92).

Con todo, para que pueda desempeñar dignamente tales objetivos, deberá suprimirse aquello de que es, al propio tiempo, consejero del Gobernador, como también se lee en el mismo artículo arriba citado; quedando este cuerpo integrado en el de Justicia. Tiene que ser, y así ha sido siempre históricamente, el representante de los intereses de la comunidad y no del Estado. No cabe confundir, como ocurre en nuestro país, intereses públicos de la comunidad con intereses también públicos, pero del Estado.

2.1.7. *Respecto de los miembros de otras instituciones de Administración de Justicia*

2.1.7.1. *En cuanto al Tribunal Fiscal de la Federación*

Su Ley Orgánica lo califica de “tribunal administrativo”, dotado de plena autonomía, como afirma el artículo primero. Desde luego, está muy lejos de ser un verdadero tribunal contencioso. Lo de administrativo casi aparece como sinónimo de gubernamental, al menos, desde la perspectiva que venimos estudiando aquí. En efecto, la provisión de sus veintitantos magistrados se realiza directamente por el Presidente de la República, a propuesta del Secretario de Hacienda y Crédito Público y ratificación del Senado. Su diputación dura seis años, pudiendo ser reelegidos. Los requisitos son los sabidos, si bien aquí se precisa, como ya pusimos de relieve que la práctica profesional de tres años debe ser en materia fiscal.

La práctica de la ratificación del Senado debe entenderse un “pro fórmula”. Su independencia de la Administración es dudosa, pese a la aseveración del artículo primero de que goza “de plena autonomía”. El particular que quiera impugnar un acto del Secretario de Hacienda, ante dicho Tribunal —que debe ser lo normal—, no puede menos que advertir su mediatización, y comprobará que se está moviendo dentro de la órbita de lo gubernamental; que debería existir otro tribunal a quien recurrir, agotada esta vía gubernamental, como uno Contencioso.

En cuanto al personal auxiliar, corresponde al Pleno el nombramiento del Secretario General de Acuerdos y demás Secretarios y Actuarios; lo mismo que adscribir o cambiar de adscripción, a estos Secretarios; y acordar lo que proceda respecto de su remoción, según el 19, III. Mientras que el personal administrativo es nombrado por el Presidente del Tribunal “de acuerdo con las disposiciones vigentes”, como preceptúa el 20. Pero, según se sabe, estas disposiciones vigentes, ni para los individuos enumerados en el artículo 19, III, ni para los del 20, VII, prevén el concurso-oposición para el ingreso en la “carrera”, porque tampoco existe tal carrera. Por tanto —y propiamente— ni el derecho al cargo; ni a la permanencia y a la inamovilidad, al menos, para magistrados y secretarios.

2.1.7.2. *En la jurisdicción laboral*

Llamémosla así —“jurisdicción laboral”—, a la luz de lo que debería ser. En la actualidad ofrece un panorama deprimente. El artículo 523 de la Ley Federal del Trabajo, en vigor, encomienda la “aplicación de las normas de trabajo a Juntas de Conciliación y Arbitraje, Juntas Locales de Conciliación. Desde luego, parece muy justo y legítimo el interés del legislador por hacer participar a obreros y patrones en las funcio-

nes de administración de justicia social-laboral; incluso, es legítimo que se dé lugar a la intervención del Ejecutivo. Con todo, lo que ya parece criticable es que a estas "autoridades" compuestas de patronos, obreros y representantes del Ejecutivo, se les encomiende la sustanciación de todos los conflictos laborales.

El nombramiento de los Presidentes de estas Juntas corresponde al Presidente y a los Gobernadores, respectivamente. A estos Presidentes de las Juntas se les exige sean licenciados en Derecho, y cierta práctica profesional. Luego, patronos y obreros, por su parte respectiva, designan a sus representantes, en quienes no se precisa la calidad de licenciados en Derecho.

Veamos qué carácter ofrecen estas representaciones de intereses. Como es sabido, la Administración de Justicia —en general— tiene por base fundamental para garantizar su imparcialidad, la de no ser nunca "parte" en los conflictos (de ahí el principio de la recusación, que aparece regulado en todas las leyes de la materia). Pues bien, este principio —creemos— no se da en modo alguno en la rama de nuestra administración de justicia laboral. En los conflictos del trabajo, tanto el patrón como el obrero, y el mismo Ejecutivo, son "partes interesadas" aunque por razones distintas y a niveles diferentes. No existe el juez independiente.

Tales Juntas aparecen como ideales para eso: para actos de conciliación. Pero nada más. Cierto, para esto nacieron. Entonces, ¿es posible reducir al solo acto de conciliación toda la jurisdicción laboral? Contra las resoluciones de estas Juntas, "no se admite ningún recurso". Por tanto, no cabe sino el uso de nuestro polifacético Amparo, el cual Amparo —quizá— está perdiendo su carácter de "extraordinario" y en cierto sentido y medida ha impedido la creación de verdaderas jurisdicciones, tanto en materia laboral como en lo contencioso. La necesidad de tales jurisdicciones, especializadas e independientes de la Administración, sobre todo,⁴⁵ se atenúa —como acabamos de indicar—, por el recurso al Amparo; pero, por otro lado, se agrava al acentuarse esa tendencia de nuestro Ejecutivo a ir invadiendo el campo prohibido de la Administración de Justicia, no ya mediante el nombramiento del personal a ella adscrito, cuanto en asumir verdaderas funciones judiciales, como ocurre con las llamadas Comisiones Agrarias Mixtas del artículo 12

⁴⁵ Cfr., Auby, J. M. *Traité de contentieux administratif*, 3 vols., 1962;

Gjidara, M. *La fonction administrative contentieuse*, 1972;

Laubadere, *Manuel de droit administratif*, 19 ed. 1969; y su *Traité élémentaire de droit administratif*, 2 vols. La justicia Administrativa en el primer volumen.

Charvin, R. *Justice et Politique*, 1968;

Galán Menéndez, Álvaro. *Organización y reparto de competencias en la Administración de Justicia*, en "Rev. de Documentación Administrativa", n. 136, 1970;

González Navarro, *El procedimiento administrativo español en la doctrina científica. Antología de textos (1958-1970)*, edita Presidencia del Gobierno, Madrid, 1972, 866 p.

Véase también cualquier otro tratadista conocido de Derecho Administrativo, como García Oviedo, 3 tomos; Guaita, 5 tomos; García Trevijano, 3 tomos, etc.

de la Ley Federal Agraria en vigor, o respecto de algunas de las facultades que el propio Departamento Agrario se reserva (art. 367 y ss.).⁴⁶

2.2. *La provisión de cargos en el sector de Secretarías Nacionales*

A simple vista, la Secretaría Nacional tiene un doble carácter, político y técnico-administrativo. En virtud de la primera nota, el personal adscrito a las Secretarías Nacionales suele calificarse de "político", o de cargos políticos. En consecuencia, su provisión se ejecuta a través del sistema de nombramientos directos, *ad personam*, hecho por el Presidente, o por el Premier, según los casos. Nadie ha objetado tales nombramientos. La ciencia política justifica ampliamente el procedimiento.

En México, pues, el nombramiento de los Secretarios corresponde al Presidente, como se declara en el 89, II de nuestra Constitución.

Con todo, hemos hablado de "cargos políticos", de una nota de las dos que definen a la Secretaría Nacional o Ministerio. Hemos reconocido el sentido esencialmente político de los Secretarios o Ministros. Ahora bien, es el carácter o función de "servicio" técnico a favor de la comunidad, lo más sobresaliente y fundamental de la Secretaría. Más aún, también la nota de lo político, en el fondo, obedece a una motivación de "homogeneizar" mejor el equipo ministerial para hacer más efectivos sus servicios a la sociedad. Por otro lado, el número, el nombre y toda la idiosincracia de la Secretaría Nacional viene impuesto por el factor "servicio". (El sector de la industria y del comercio da nombre a la correspondiente Secretaría; y lo mismo ocurre con el educacional, agrario, etcétera).

En virtud, por tanto, de esta segunda connotación, los cargos se califican de "técnicos" y administrativos. Es decir, para su provisión se ha de tener en cuenta la naturaleza del mismo cargo, la cual impone las cualidades de la persona, los técnico-administrativos no; como este cargo nunca *ad personam*. Y si los cargos llamados "políticos" se cubren mediante el nombramiento directo, o a través de la consideración de las cualidades de la persona. Los técnico-administrativos no; como este cargo impone los requisitos y demás cualidades al candidato, el clásico sistema ideado para su provisión, y de conformidad con el derecho universal a participar en las tareas del Gobierno, es el de la oposición, concurso-oposición nacional.⁴⁷

⁴⁶ Cfr., Chavallier, J., *L'elaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, 1970.

⁴⁷ El artículo 35 de la vigente Constitución declara que son prerrogativas del ciudadano "poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las cualidades que establezca la Ley". Como se observa el principio queda redactado impecablemente. Al remitirse a los requisitos que establezca la ley, admite, implícitamente en los cargos públicos técnico-administrativos su provisión *ad munus*; así como la necesidad de una ley que haga compatible el ejercicio, en igualdad de oportunidades, de tal prerrogativa.

Cfr., Serrano Guirado, *Oposiciones y concursos de funcionarios*;

El problema, sin embargo, consiste en determinar cuáles han de ser, en concreto, los cargos políticos, y cuáles los técnico-administrativos. Por regla general, se consideran políticos los que implican predominantemente funciones de dirección y planeación. Y suelen ser los cargos-cabeza de los distintos servicios: ministerios, direcciones generales... ¿Hasta dónde desciende esta línea de los cargos políticos? Aquí comienza el problema. Un problema muy interesante y de gran trascendencia para la propia comunidad.

Las líneas de unos y otros cargos suelen partir desde puntos opuestos. La línea de lo político, arranca de arriba hacia abajo; mientras que la técnico-administrativa emerge de abajo hacia arriba. Evidentemente, el chispazo del conflicto aparece al encontrarse una y otra línea. ¿Exactamente en qué punto se entabla este conflicto?

El punto de fricción y conflicto varía indudablemente de una Administración a otra, de un país a otro. Con todo, la consolidación y la historia de la propia burocracia, puede ser un factor válido para todos los países, para determinar dicho punto de conflicto; a la vez que nos explica satisfactoriamente el porqué se entable y surja el conflicto. En efecto, el punto de encuentro entre ambas líneas viene dado por el "grado" de consolidación que presente la burocracia del país en cuestión.⁴⁸

Los cargos, en general, aparecen después que las necesidades. La evolución de unos y otras es paralela. Con el oficio se origina la necesidad de su provisión. Y, en definitiva, la llamada burocracia. De manera que necesidades de la sociedad, cargos y personal nacen y evolucionan al ritmo del mismo compás, aunque cada empleo e institución, luego, construya su historia peculiar. No es el momento de entrar en pormenores de la historia de las Instituciones Públicas. Sin embargo, a efectos de precisar o concretar algo más el punto de conflicto entre la línea de lo político y la de la burocracia, sí vamos a detenernos un poco sobre los trazos más generales que dieron origen y caracterización a la burocracia, para asimismo poder comprender mejor la nuestra propia.

Frente al sistema feudal de la patrimonialización de los empleos públicos, surgió —como se sabe— el sistema de la burocracia correspondiente al absolutismo europeo, si bien, jurídicamente, se fundamenta en la misma base que la de tipo feudal: en el principio de la propiedad personal de los poderes públicos, ejercidos a través del mecanismo conocido de la representación privada. De suerte que la burocracia regia no era más que un conjunto de personas, cada una de las cuales había recibido, por dicha delegación, alguno de los *iura* del soberano para que lo ejerciera en nombre de aquél. Es cierto que, paralelamente, existen otros oficios, fungidos, no en nombre de otro, sino por sí propio.

Laumiere, Catherine, *Les concours internes*, en "Revue du Droit Public et de la Science Politique", 3, 1968, p. 481.

⁴⁸ Cfr., los libros ya citados de Casula y de Mozzarelli; y Legaz y Lacambra, *Socialización, Administración y Desarrollo*, ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971, p. 152.

La base contractual-individualista de esta burocracia del absolutismo, configura a cada oficio-persona de manera casuística, atomizada. Por ello, en este momento, no se puede observar que estemos ante un cuerpo homogéneo y monolítico, como veremos se configurará más tarde. Ahora, pues, no existe ninguna norma de carácter universal y objetiva que pudiera ocuparse de esta burocracia; su disciplina nace para cada caso de modo voluntario y particular. Incluso cuando se plantea el problema de armonizar la actividad y la posición (*status*) del personal —ya muy numeroso—, se resuelve recurriendo a la normativa privatista de las “instrucciones”, que no son sino la forma unitaria válida para la pluralidad de actos con idéntico contenido, según la estructura personal del servicio. De ahí, por ejemplo, que la remuneración siempre fuera *ad personam*.

Sólo más tarde, al transformarse el propio Estado en intervencionista, es cuando la burocracia tenderá a la unidad y a la uniformidad, pero todavía sobre la misma base de los instrumentos jurídicos tradicionales. Tal ocurre en el Estado Policía.

En cambio, con el advenimiento del Estado impersonal de Derecho, asistimos a una verdadera revolución del sistema. Antes que nada, se le imprime un significado muy especial al término de “cargo público”; éste se objetiviza y se insiste en la noción autónoma del empleo, sustituyéndose la base contractual-individualista, por la de una relación público-funcionarial;⁴⁹ todo ello unido, además, a la noción de “derecho público subjetivo”, que aparece como ideal para regular no sólo las relaciones de funcionarios y el Estado, sino —sobre todo— las de los súbditos y el Estado. Un derecho, claro es, subsumible en los generales del hombre y del ciudadano. Es decir, ahora los intereses de la burocracia se transforman en auténticos derechos o prerrogativas, regulados y disciplinados, de modo objetivo y estable, por la ley.⁵⁰

El movimiento hasta ahora descrito partió de abajo, de lo contractual-individualista, hacia arriba, hacia lo público, o reconocimiento de unos derechos especiales: derecho al cargo, derecho de permanencia o inamovilidad, y derecho al correspondiente ascenso... Sin embargo, se respetará siempre la práctica o derecho del rey, para nombrar y separar libremente los secretarios de Estado y de despacho, como decía la Constitución gaditana;⁵¹ más aún, la facultad de “proveer todos los empleos civiles y militares”, ejercitada por los Ministros o Secretarios, responsables en última instancia de los actos regios.⁵² En todo caso, tales provisiones

⁴⁹ En nuestra opinión el término de “funcionario” debería aplicarse sólo y exclusivamente al personal público adscrito a la Administración del Estado.

⁵⁰ En conformidad con ese otro principio más universal de la legalidad, como bien se sabe.

⁵¹ Facultad décimosexta del artículo 271 (Cfr., Diego Sevilla, Andrés. *Constituciones y otras leyes y Decretos Políticos de España*, vol. 1, p. 187 de la primera edición, Madrid, 1969.

⁵² Me refiero al principio del refrendo: “todas las órdenes del Rey deberán ir

se ajustarán a la idea general de la igualdad ante la ley, y a reserva del derecho a participar en las funciones públicas.⁵³ En suma, se siente la necesidad de reglamentar minuciosamente esta materia de provisión de los cargos públicos: que sea la ley quien cree los oficios públicos; que sea la ley quien fije los requisitos de los candidatos, la forma de su investidura; y que sea la ley, donde se enumeren taxativamente las posibles causas de despido y remoción, dando lugar a la configuración estricta del haz de derechos y de deberes inherentes a los funcionarios públicos, así como a las vías para hacer efectivos unos y otros.⁵⁴

Como sabemos, la jerarquía de los cargos públicos obedece a criterios metodológicos de organización y de eficacia. La burocracia, que venimos describiendo, comienza por situarse en los peldaños bajos, dentro de cada sector o rama. A medida que va haciéndose más compleja la Administración, se van desglosando estos sectores o ramas en un número variado y diverso de Ministerios, Despachos o Secretarías. Así, de aquella primera jerarquía unitaria, se pasa a una pluralidad de jerarquías, paralelas e iguales, según el número de despachos. En consecuencia, y por lo que respecta a nuestro tema, se impone al legislador la tarea de uniformar empleos, de homologar salarios, y hasta la de uniformar y homologar los *status* del personal incorporado a la Administración del Estado. La siguiente Orden de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del México de 1821,⁵⁵ pone de relieve todos estos aspectos arriba enunciados:

... Por el artículo 4 —dice— del reglamento que aprobó la soberana junta provisional gubernativa del imperio para esta secretaría, los oficiales de ella, archivero, escribientes, y oficial de archivo deben tener respectivamente todas las prerrogativas que gocen los de la misma clase de las secretarías de estado del imperio.

Según se observa, claramente se resalta la jerarquía del personal estrictamente técnico-administrativo, al hacer referencia a su "clase" respectiva ("respectivamente"); se establece la homogeneidad de trato entre todas las secretarías: gozando de las mismas prerrogativas o derechos, incluso respecto "de la provisión de piezas eclesiásticas y empleos de

firmadas por el secretario del despacho del ramo a que el asunto corresponda" (art. 225 de la de Cádiz).

⁵³ "La propia comisión (que funcionará como el Tribunal de Cortes) propondrá nueve individuos, o a lo menos más de tres, para que de ellos elija la junta la terna de las plazas que hayan de proveerse, sin que esto se limite a sólo los individuos residentes en esta capital que hagan solicitudes, pues debe ser extensivo (*sic*) a cualquier otra persona del imperio, a quien se le considere con suficiente mérito para el destino" (Orden de 2 de noviembre de 1821, en "Colección de Ordenes y Decretos de la Soberana Junta Provisional Gubernativa y Soberanos Congresos Generales de la Nación Mexicana", t. 1, segunda edición, México, 1829, imprenta de Galván, p. 26.

⁵⁴ Cfr. Vignocchi, Gustavo, *La responsabilidad civil, administrativa y penal de los funcionarios del Estado*, en la "Revue Administrative", 119, 1967, p. 11.

⁵⁵ La Orden de 27 de noviembre de 1821, en la Colección citada.

judicatura", la cual debe hacerse "previa consulta por terna de los candidatos, en la forma en que lo hacen las demás (comisiones de consulta) con los asuntos que les tocan".⁵⁶ Prerrogativas, pues, de empleos determinados por la ley, con provisión no *ad personam*, sino *ad munus*; sueldos fijos e iguales dentro de la misma categoría de empleos (no de las personas);⁵⁷ en fin, tal homogeneidad se exterioriza hasta en el vestido o "uniforme".⁵⁸

Ahora bien, el hecho de que se deje al criterio de los señores ministros o secretarios el establecer las características (de color, forma, etcétera) del uniforme, no resta importancia a otra gran nota de la burocracia del momento: la fuerza o presión que le es propia e inherente. En efecto, la jerarquía, la homogeneidad y uniformización descritas, trajo como resultado la formación de un cuerpo disciplinado, jerarquizado, homogéneo y numeroso, además de técnico, dotado de una extraordinaria fuerza interior. Más abajo la Orden citada, afirmaba:

... y no pudiendo dudarse que esta concesión al paso que les honra y distingue, sirve de un estímulo para mayor desempeño de sus destinos, accediendo a sus deseos, los manifestamos a V.E. (la Regencia).⁵⁹

He aquí, en sus comienzos mismos, el surgimiento pujante de la burocracia en nuestro país. No es este el momento de historiar su posterior evolución hasta nuestros días. Si hemos efectuado este *excursus* general sobre los orígenes de la burocracia moderna, hasta el momento de su consolidación definitiva en México, ha sido para ofrecer una base más amplia de comprensión acerca del punto concreto en donde se entabla el conflicto entre la línea de los cargos políticos (respetada por el moderno Constitucionalismo, según hemos visto, se hizo en Cádiz), y la de los cargos técnicos.

Se comprueba, en efecto, cómo la línea de los cargos técnico-administrativos, no se conforma con usufructuar los de los niveles inferiores, sino que tiende naturalmente (es de fuerza, por ímpetu interior, derivado de su propia caracterización y formación) a escalar los puestos más elevados. Y, por otro lado, vemos cómo tampoco cede mucho la tendencia del nombramiento directo (*ad personam*), derecho encomendado por tradición en la persona del *princeps*, respecto del cual derecho, se negará que su origen provenga directamente del cielo, al mismo tiempo que se respeta la conveniencia y derecho, no obstante, a nombrar personalmente a sus Secretarios; y a éstos la tendencia o práctica de

⁵⁶ En la Colección de Órdenes, p. 26, I.

⁵⁷ En efecto, la Orden de 5 de noviembre de 1821 incluye una lista de unificación de sueldos por "clases": Oficial Mayor, 4 mil pesos; Oficial Mayor Segundo, 3 mil; etc. En Colección de Órdenes, ya citada. Véase igualmente la Colección de Memorias presentadas ante los Congresos Constituyentes y Generales por los Secretarios del ramo, que se encuentran, como ya dijimos, en la Biblioteca de la Universidad de Guanajuato.

⁵⁸ Orden de 5 de noviembre de 1821, en Colección de Órdenes, p. 27.

⁵⁹ Cfr. Colección de Órdenes, p. 26.

nombrar directamente a sus inmediatos colaboradores, para garantizar mejor la eficacia de sus órdenes y de toda su actividad pública y, en definitiva, garantizar su propio nombramiento.

Pues bien, para determinar el lugar preciso en donde ambas tendencias chocan y entran en conflicto, puede servir de regla general, o de muy útil referencia, el grado de consolidación que presente la burocracia. Cuanto más débil o difuminada sea ésta, menor resistencia puede ofrecer al empuje de la línea descendente, la cual podrá invadir prácticamente todos los niveles de la Administración, colocando a sus hombres (la provisión es siempre *ad personam*) en todos y cada uno de los cargos públicos. Y, al revés, mientras mayor unidad, mayor homogeneidad presente la burocracia, más sólida será su consolidación definitiva, y podrá aspirar a pelear por los puestos más altos.⁶⁰

Un ejemplo de burocracia en ciernes, o sumamente debilitada —desde nuestro punto de estudio—, es la que actualmente tenemos en México. Un ejemplo de férrea consolidación de la burocracia, lo ofrecen los países europeos, incluida Italia. Y la piedra de toque, que define el grado de consolidación, bien puede ser su firmeza interna frente a los numerosos cambios de gobierno que han tenido lugar en tan breve espacio de tiempo, según es de conocimiento general, en la propia República Italiana.

Todavía más, cabría establecer cierta ecuación de equivalencia entre el grado de consolidación de la burocracia y la eficacia del servicio, en su sentido objetivo (es decir, con independencia de la persona que se halle al frente del mismo). Los cargos públicos se justifican únicamente en la medida en que satisfacen necesidades de la comunidad; y hoy día, debido a la complejidad de las necesidades de las sociedades modernas, se encuentran altamente tecnificados. Esto es, que para su mejor desempeño se requiere de técnicos especializados, o de tecnócratas, como suele decirse un tanto peyorativamente. Requiere, en una palabra, que su provisión sea precisamente *ad munus*, no *ad personam*, mediante el sistema que, hasta el presente, se ha consagrado del concurso o concurso-oposición, por ser éste el que más patentiza y pone de relieve las cualidades y requisitos, ideales para su funcionamiento, con independencia de la persona.⁶¹

En México los cargos políticos han invadido prácticamente todos los niveles de nuestra Administración con evidente deterioro del servicio —en nuestra opinión al menos—. Prevalece la “confianza de la persona”, sobre las exigencias técnicas del servicio. Veamos.

La Constitución vigente atribuye al Presidente de la República la facultad corriente de nombrar y remover libremente a sus Secretarios,

⁶⁰ Así ocurrió en Italia con la figura del “Prefetto”, muy bien estudiada, entre otros, por Casula y Mozzarelli, Porro, Angelo.

⁶¹ Que son las exigencias o prerrogativas conquistadas por la burocracia europea, para seguir con el ejemplo. Cfr. las obras de Porro, Angelo, ya citadas.

como hemos visto ya. Pero, además le otorga esta otra amplísima facultad:

... nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén encomendados de otro modo en la Constitución o en las Leyes (art. 89, II).

Como se sabe, la propia Constitución no mengua en nada tal facultad, a excepción de los cargos de elección popular; ya que hasta el nombramiento de las altas magistraturas judiciales se le atribuye al Presidente, en la forma en que hemos explicado más arriba. Las leyes vigentes, por otro lado, tampoco restringen el alcance del artículo constitucional citado. A lo sumo le evitan al Presidente la molestia obvia del nombramiento para los oficios más humildes de la Unión, indicando que tal provisión la efectúen los Jefes inmediatamente superiores o un cuerpo especial ("departamento de personal", u Oficialía Mayor, etcétera), formándose así, sucesivamente, una larga cadena de nombramientos directos, sean o no de los llamados cargos de confianza. En la práctica, las cadenas son tantas, cuantas son las Secretarías y demás organismos estatales. Nada ganamos con reproducir aquí lo que ocurre en la articulación de tales cadenas. Basta ilustrar esta práctica general y habitual, tomando algunos ejemplos del sector de Secretarías, y del sector paraestatal o descentralizado, este último tratado más adelante por razones de método.

Se puede tomar como guía el "Manual de Organización del Gobierno Federal", publicado por la Secretaría de la Presidencia, en su edición de 1973 (por citar la que hemos tenido en cuenta nosotros). Allí aparece un organigrama de cada dependencia, estructurado jerárquicamente, de arriba a abajo, desde el Secretario hasta los Directores. No se detalla más la pirámide. Con todo, después del Director General, suele venir el Subdirector General; y más abajo los Jefes de Oficina, los de Sección y los de Mesa.

Pues bien, todos estos cargos son cargos de confianza, de cada uno de ellos dependen un número variable de empleados, nombrados directamente por el Director, Subdirector o Jefe respectivo, o —en su caso— por el Oficial Mayor. Sin contar la pléyade de Secretarios particulares y personal auxiliar, considerado de "confianza". Todo este personal, de confianza o no, se nombra —insisto— directamente: no existe —como norma general y propia— el concurso-oposición para ingresar en el cuerpo, con las salvedades que más adelante anotamos.

Mas en concreto, obsérvese el organigrama que ofrece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por ejemplo: en la cúspide encontramos al Secretario; después una Comisión Interna de Administración; la Procuraduría Fiscal de la Federación; cuatro Subsecretarías, y el Oficial Mayor de quien dependen dos Unidades, la Central de Organización y Métodos, y la Central de Programación, así como dos Departamentos, de Almacenes Fiscales, y de Control, Mantenimiento y Conser-

vacación de Inmuebles; y, en fin, del mismo Oficial Mayor, dependen siete Direcciones Generales. Mientras que de los otros cuatro Subsecretarios dependen diecisiete Direcciones más; una Comisión, la Nacional de Arbitrios; la Tesorería de la Federación; la Contaduría de la Federación. Y dentro de cada una de las Direcciones existen las correspondientes Subdirecciones —generalmente—; con la secuela de los Jefes de Oficina, Jefes de Sección y Jefes de Mesa, cuyo número varía evidentemente de una a otra Dirección. Finalmente vendrían las Delegaciones en cada uno de los Estados, y las existentes en las ciudades y pueblos de cada Estado (de acuerdo con sus Haciendas Locales).

Todos estos cargos son de nombramiento directo. Y a ellos cabe sumar los del llamado “personal auxiliar”, y el numeroso “cuerpo de secretarios particulares”;⁶² sin contar el de aquellos cargos cuya provisión se deja en manos del Jefe del servicio, tal y como ponemos de manifiesto al hablar del sector descentralizado, aunque no todo este personal reciba el calificativo, de por sí ambiguo, vago y universal, de “personal de confianza”, de que habla el artículo 5 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

De manera que solamente se excluyen del sistema de la provisión directa, o en confianza, al “personal de base”,⁶³ muy numeroso, porque son innumerables las dependencias oficiales, con prerrogativas de inamovilidad, derecho de antigüedad, libertad de sindicación, etcétera, como si se tratara de una verdadera y auténtica burocracia, relegados a los puestos periféricos y más bajos de la Administración, a pesar de los esfuerzos del Sindicato por conquistar puestos mejores.

No es mi intención menospreciar a este cuerpo administrativo (“de personal administrativo”), ni a sus respectivos sindicatos. Pero casi nada podrá hacer este personal, relegado a los puestos más humildes, de salarios mínimos, carente de “profesionalismo” o carrera superior; y este sindicato, políticamente comprometido y mediatizado a favor de intereses no necesariamente identificados con los del cuerpo. Tampoco son tratados mal. La burocracia sindical de los empleados federales goza de muchas prebendas, no soñadas todavía ni por los campesinos ni por los obreros, en general, haciendo gala de una discriminación injuriosa (servicios del ISSSTE: médicos y tiendas), tanto más injuriosa, cuanto se practica con cargo a los presupuestos del Estado, principalmente, los cuales presupuestos estatales, en la lógica de una auténtica Justicia distributiva y/o conmutativa, deberían tener otros destinatarios.

El servicio público, la Administración Pública, opera con evidente insuficiencia. El actual “personal de base” o “personal administrativo”, es incapaz de asumir la tarea que la burocracia europea ha realizado.

⁶² “...los empleados auxiliares destinados presupuestalmente a la atención directa y personal de altos funcionarios de confianza”, según reza el artículo 5 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

⁶³ “Son trabajadores de base, los no incluidos en la enumeración anterior...” (Enumeración de los de confianza, art. 6).

Más aún, nuestra Administración no debería de operar con tanta deficiencia, toda vez que cuenta con una gran plantilla de personal, de confianza o no (nombrado directamente), teóricamente bien preparado (profesionistas); el cual, sin embargo, no posee las demás virtudes de la verdadera burocracia, como:

- la prerrogativa de independencia, respecto del Estado y de los cargos políticos; independencia del cuerpo, en cuanto tal. Los hombres de confianza no podrán sindicalizarse, ni constituirse jamás en cuerpo homogéneo y unitario;
- la prerrogativa de ser funcionario de carrera: es decir, la obligación de respetar la jerarquía interna de la burocracia, la antigüedad; la del ingreso mediante el concurso-oposición; la de los ascensos, a través de los concursos restringidos;
- la prerrogativa de la inamovilidad: el personal de confianza será profesionalista, pero se mantiene ajeno al oficio; mañana o en cualquier momento pueden ser cesados;
- la prerrogativa de la fuerza, dimanada del cuerpo, como tal cuerpo, y esencial a toda burocracia, para proteger sus derechos y prerrogativas, y a sus propios miembros;
- la prerrogativa del sueldo o remuneración adecuada.

2.3. *La provisión de cargos en el sector de Secretarías estatales*

Evidentemente, los Estados tienen organizada su Administración de manera distinta, más simple, que la Federación. Existe, por lo general, una Secretaría General, una Tesorería o Hacienda Local, una Oficialía Mayor, y algunas otras dependencias o Direcciones Generales (de Educación, Sanidad, etcétera).⁶⁴ La provisión de todos estos oficios, corresponde al Gobernador.⁶⁵

Toca igualmente al Gobernador el nombramiento de los demás funcionarios inferiores, como los del cuerpo de policía, o según reza la Constitución de Baja California,

nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados, cuyo nombramiento y remoción no corresponda a otra autoridad.

Esta otra autoridad, suele ser el Congreso, quien nombra a los empleados del poder legislativo, interviene en el nombramiento del Contador Mayor de Hacienda y de los demás empleados de esta dependencia, aunque no siempre;⁶⁶ que nombra también al individuo que debe

⁶⁴ A modo de ejemplo, puede verse la Constitución de Chihuahua, o la del Estado de México, que ofrecen un organigrama más complejo y amplio del aparato estatal.

⁶⁵ Estamos hablando siempre en línea de principios generales; pues realmente lo único que nos interesa resaltar aquí es la inexistencia de un sistema de provisión de cargos públicos, de acuerdo con los principios de igualdad ante la ley, e igualdad de oportunidades; a través del cual, al propio tiempo, se forme un cuerpo capaz, idóneo, y se eviten los padrinazgos, sobre todo, a nivel de técnicos.

⁶⁶ Creemos poco ortodoxo el medio para controlar la actividad del funcionario de la Hacienda local, el que éste sea nombrado por el Congreso.

sustituir al Gobernador. Suele ser la autoridad judicial, la que nombra a sus empleados subalternos, y a quienes nombren los Ayuntamientos, como agentes municipales, etcétera.

De la lectura, pues, de sus respectivas Constituciones, el personal adscrito a cada uno de los Poderes (división de poderes) es nombrado por los titulares de dichos poderes, con las graves reservas de que ya hablamos al referirnos a la provisión de los cargos judiciales y, sobre todo, del Ministerio Público. La excepción del nombramiento del personal de la Hacienda local, arriba anotada, obedece sencillamente a la necesidad de controlar este ramo tan importante, por el Congreso, pese a esa cierta carga de ingerencia en las áreas de atribución del Ejecutivo (pues el legislativo tiene otros medios para controlar la actividad de cualquier secretario, que no son precisamente los de su nombramiento directo).⁶⁷

Lo fundamental del sistema de tales nombramientos es la forma directa de la provisión, como si se tratara de puestos exclusivamente "de confianza". Incluso ese cuerpo llamado de "personal administrativo", se encuentra mucho más debilitado que el de la Federación, y carece de fuerza. Con frecuencia, los mismos cargos de elección popular se hallan sumamente mediatizados por influencias "ajenas", o por la persona del Gobernador. Y estas observaciones, que requerirían de mayor espacio para ser comentadas, vienen a cuento sólo para insistir en el hecho o carencia de una verdadera burocracia, profesional y técnica —con sus vicios congénitos si se quiere—, pero también con sus grandes virtudes,⁶⁸ y la ausencia de un sistema de nombramientos que haga realidad el enunciado del principio de igualdad ante la ley (igualdad de oportunidades), el derecho-obligación de desempeñar cargos públicos.

2.4. *La provisión de cargos en el sector descentralizado*

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 5, enumera algunos altos cargos cuyo personal se considera de confianza dentro de tales organismos descentralizados. Sin embargo, no sólo las instituciones contempladas por el artículo citado tienen por ley planilla de confianza. En general, todos los entes autónomos y des-

⁶⁷ Como los ruegos y preguntas al Gobierno, a través de los obligados informes, la moción de censura, etc., medios más propios del parlamentarismo moderno.

⁶⁸ Cfr. el artículo de Lucian, Pierre. *Du courage administratif*, en "Revue Administrative", 124, 1968, p. 467, en donde, con mucho humor, se ridiculiza a la alta clase dirigente por su adulación, rutina, oportunismo, y otras recomendaciones por el estilo para progresar en la carrera administrativa; en cuanto a la otra cara de la moneda, o lado positivo, véase a Godchot, J. E. *Formation permanente des cadres supérieurs de la fonction publique en France*, ya citado; lo mismo que el de Félix A. Mígro, *Administración de Personal*, publicación del Centro de Formación de Alcalá de Henares.

Barret, Rafael. *Hacia un buen sistema de Personal en la Administración Local*, "Boletín Informativo de la Vida Local", 21, 69, y *Sistemas de Personal de los Gobiernos Locales*, publicado por la ONU (en la misma Revista).

centralizados la tienen.⁶⁹ En la Comisión Federal de Minas, haciendo la encuesta correspondiente, se me contestó que “allí nada más había personal de confianza”, así fueran Directores y Jefes, o simples empleados.

Insisto, el lector puede coger cualquier ley creadora o reguladora de cualquier organismo descentralizado, para comprobar por sí mismo el fenómeno de los nombramientos, en confianza siempre, en cadena: véase, por ejemplo, la respectiva de la Comisión Petroquímica Mexicana; de Ferrocarriles, o cualquiera otra. Nosotros hemos escogido la del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, a fin de ilustrar con todo detalle el sistema de provisión que se sigue, ya que disponemos de todo el material informativo, con lista completa de su personal de confianza.

Este Instituto tiene una Asamblea General, Consejo de Administración, Comisión de Vigilancia, Director General, dos Directores Sectoriales, Comisión de Inconformidades y de Valuación, y las Comisiones Consultivas Regionales. Seguidamente indicamos la manera concreta en que están previstos los nombramientos para cada uno de estos órganos.

2.4.1. *Los de la Asamblea General*

La suprema autoridad del Instituto es la Asamblea General, y se integrará en forma tripartita, por cuarenta y cinco individuos, designados:

- quince por el Ejecutivo Federal;
- quince por las organizaciones nacionales de trabajadores;
- y quince por las organizaciones nacionales de patronos.

Por cada miembro propietario se designará un suplente. El cargo se jura por seis años, pudiendo ser removidos libremente por quien los designa.⁷⁰

Tal es el contenido del artículo 7 de la Ley del Instituto. No sabemos qué criterios se tengan en cuenta en la selección de todo este numeroso personal. Debemos pensar en la aplicación simple y llana del principio de la absoluta discrecionalidad. Se advierte, incluso, una grave mediación del Ejecutivo sobre el nombramiento de las quincenas de obreros y patronos, al tenor del artículo 8 de la Ley citada, cuando preceptúa que “el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, fijará las bases para determinar las organizaciones nacionales de trabajadores y patronos, que intervendrán en la designación de los miembros de la Asamblea General”.⁷¹

Por lo visto ya los sindicatos no son —si alguna vez lo fueron verda-

⁶⁹ Su número es muy elevado. Una lista de los mismos puede verse en *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976*.

⁷⁰ Cfr. el artículo 7 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicada en el Diario Oficial de 24 de abril de 1972.

⁷¹ Se trata del artículo 8 de dicha Ley; para comprobar hasta dónde llega esta mediación recomiendo la lectura de las listas de nombres y apellidos —incluido su cargo— de los primeros representantes de los trabajadores y empresarios, en el

deramente— ni libres ni independientes, para no hablar de su representatividad, al menos en este particular.

La primera quincena de nombres del Ejecutivo Federal al parecer fue la siguiente:

1. El Secretario del Trabajo y Previsión Social (como suplente lo fue el Subsecretario del mismo ramo);
2. Secretario de Gobernación (suplente, el Director General del Instituto Nacional de la Juventud Mexicana);
3. Secretario de Hacienda (suplente, el Subsecretario de Ingresos de la misma Hacienda);
4. Secretario de la Presidencia (suplente, figura el nombre con sus apellidos, pero al parecer no tenía cargo oficial);
5. Secretario de Industria y Comercio (suplente, el Director General de la Nacional Financiera, S.A.)
6. Secretario del Patrimonio Nacional (suplente, el Director General de la Comisión Federal de Electricidad);
7. Secretario de Recursos Hidráulicos (suplente, el Director General del Patronato del Ahorro Nacional);
8. Secretario de Obras Públicas (Directora de Obras Públicas);
9. Secretario de Salubridad y Asistencia Pública (suplente, Presidente de la Confederación Deportiva Mexicana);
10. Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social (suplente, el Subdirector General Administrativo del Seguro Social);
11. Director General del ISSSTE (suplente, el Director de Estudios Económicos de la Secretaría de Industria y Comercio);
12. Director General del Banco Nacional de Obras y Servicios (suplente, Oficial Mayor de la Secretaría de Educación);
13. Director del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (suplente, Director General de Industrias, de la Secretaría de Industria y Comercio);
14. Subdirectora General de Promoción de la Habitación Popular del D. F. (suplente, Directora General de Programación de Estudios Económicos del Departamento del D. F.), y
15. Jefe de los Servicios de Protecciones Sociales del IMSS (suplente, Secretaría de la Carrera de Trabajo Social de la UNAM.⁷²

2.4.2. *Los del Consejo de Administración*

Éstos se nombran igualmente por cada uno de los representantes de la tripartita, en número de cinco: cinco a proposición de los repre-

Folleto del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, N. 1: Disposiciones Reglamentarias, México, abril 1973, donde, en efecto, se insertan los Reglamentos de los diversos órganos del Instituto, al final de los cuales aparece la lista aludida.

⁷² Esta relación está tomada del Folleto arriba citado. Se indica únicamente el cargo, no el nombre de la persona.

sentantes del Gobierno Federal; otros cinco, a proposición de los representantes patronales; y los cinco restantes, por parte de los representantes de los trabajadores. Por cada Consejero propietario, habrá un suplente.⁷³

Pues bien, los nombres para el primer Consejo fueron, por parte del Ejecutivo:

1. Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (suplente, Director Adjunto de la Nacional Financiera);
2. Director General del Banco de México (suplente, Administrador General al Ingreso de la Secretaría de Hacienda);
3. Subsecretario de Previsión Social, de la STPS (suplente, Oficial Mayor de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social);
4. Director General del Instituto para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (suplente, la Secretaría del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM), y
5. Subsecretario de Industria de la Secretaría de Industria (suplente, el Subsecretario de Bienes Inmuebles y de Urbanismo de la Secretaría del Patrimonio Nacional).

2.4.3. *Los de la Comisión de Vigilancia*

La Comisión de Vigilancia se integrará con nueve individuos designados por la Asamblea General, a propuesta de las respectivas representaciones, sin que —al mismo tiempo— puedan ser miembros ni del Consejo de Administración, ni de la Asamblea.⁷⁴

Los tres representantes del Gobierno Federal, y sus suplentes eran:

1. Subsecretario de Hacienda (suplente, Subsecretario de Planeación y Coordinación Educativa de la Secretaría de Educación Pública);
2. Subsecretario del ramo de la Secretaría del Patrimonio Nacional (suplente, Subsecretaría A, de la Secretaría de Obras Públicas);
3. Un individuo particular, al parecer sin cargo oficial (suplente, la Directora de Planeación del Departamento del D.F.).

2.4.4. *En cuanto al Director General*

Corresponde su nombramiento a la Asamblea General a proposición del Presidente de la República.

2.4.5. *Los de las Direcciones Sectoriales*

Serán nombrados por la Asamblea General a propuesta de los representantes de patrones y trabajadores, que tendrán como función el enlace entre el sector que representan y el Director General. La función,

⁷³ Cfr, artículo 12 de la Ley del Instituto.

⁷⁴ Cfr, artículo 17 de la Ley del Instituto.

a que nos referimos, es la propia de las Direcciones Sectoriales. De donde se colige que, pese a la designación del Director por la Asamblea, a propuesta del Presidente, el Director sigue representando al Gobierno Federal. Incluso, éste, aparece prácticamente nombrado directamente por el Presidente, pues resulta impensable que la Asamblea, con predominio casi absoluto de miembros nombrados y removidos libremente por el Presidente de sus puestos de origen, pueda vetar o rechazar al candidato presentado por el Presidente. De ahí también que todos los demás individuos que nombra la Asamblea, o el propio Director se encuentran mediatizados por la representación del Gobierno.

Los órganos descritos son la lista de nombres o de cargos, cuyos titulares han de ejercer algunas de las funciones mencionadas del Consejo, Asamblea, etcétera. Dan desgraciadamente la sensación pintoresca de haber formado un gabinete *—sui generis—*, por la presencia, al menos teóricamente, de los miembros del Gabinete Ministerial. No cabe duda que el problema de la vivienda es gravísimo. Con todo, no creemos que la forma más adecuada para resolverlo sea incorporar como órganos del Instituto a los mismísimos Secretarios o Subsecretarios. Ni tampoco creemos que este Instituto se haya constituido para otorgar menciones honoríficas.

En fin, ante tan nutrida representación del sector oficial o gubernamental y paraestatal, ¿qué papel podrá desempeñar el sector obrero, supuesta su legítima representación?

2.4.6. *Respecto de los de la Comisión de Inconformidades y Valuación*

Constará de tres individuos, uno por cada representación, designados por el Consejo de Administración, según el artículo 25 de la Ley del Instituto.

2.4.7. *En cuanto a los de las Comisiones Consultivas Regionales*

El número de estas Comisiones no se indica en la normativa vigente del Instituto. Lo mismo pueden ser dos Comisiones que cien. En cuanto a su constitución interna, cada Comisión se formará por tres miembros en forma tripartita, como reza el artículo 26, y su nombramiento corresponde a la Asamblea General, a propuesta del Consejo de Administración.

2.4.8. *De los nombramientos que hace el Director General*

Por si todavía la cadena de nombramientos no fuera suficientemente extensa, el artículo 23, VII, otorga las facultades precisas al Director General, para alargarla todo lo que guste, ya que dice lacónicamente:

... nombrar y remover libremente al personal del Instituto, señalándoles sus funciones y remuneraciones.

Todo ha quedado en casa o en confianza, el nombramiento, la remoción, la categoría, y el sueldo. Casi nada.

Cada uno de los órganos indicados poseen ya su Reglamento interior, en el que se especifican sus funciones y manera de actuar; los requisitos de los respectivos miembros, etcétera, a donde me remito para ampliar la información aquí anotada.⁷⁵ Ahora prefiero comentar algunos extremos del Reglamento del Instituto, para subrayar más el alcance de la facultad transcrita atribuida a su Director.

En primer lugar, que la Dirección General dispondrá de un Cuerpo de Asesores, para la atención de los asuntos de su competencia. Este cuerpo de asesores, según explica más adelante (capítulo II, art. 7), estará organizado en tres subdirecciones: Técnica, Jurídica y Financiera, las cuales tendrán según el artículo 8, las dependencias administrativas y el personal autorizado por la Dirección General, necesarias para la realización de las funciones encomendadas. Y se añade:

...el Director podrá mediante acuerdo (¿de quién?)⁷⁶ hacer la readscripción de las unidades administrativas y del personal del Instituto.

Y a continuación, digamos algo de cada Subdirección. La Subdirección Técnica, cuyas atribuciones son muy graves y trascendentes, como la de elaborar y evaluar normas para el diseño de la vivienda urbana y rural, supervisar y evaluar los programas de obra y presupuestos para construcción, realizar la selección y evaluación operativa de los constructores que ejecuten los programas de construcción de viviendas,⁷⁷ estará formada por la Subdirección Técnica, los Departamentos de Desarrollo Urbano y Vivienda, Bienes Raíces, Avalúos y Reserva Territorial, Investigación y Documentación Técnica, Construcción, Promoción Social y Promoción Industrial, cuyo personal es de nombramiento discrecional.

A la Subdirección Jurídica, a su vez, se le encomienda la función de contratar los servicios del Instituto y llevar las relaciones jurídico-laborales con el mismo.⁷⁸ Es decir, el medio a través del cual se ejercita la facultad, en este campo, del propio Director de los nombramientos. Estará formada por los Departamentos de Contratos, Servicios Jurídicos, y Legal.

⁷⁵ Cfr. el folleto arriba reseñado, donde se recogen estos reglamentos, siendo la fecha de su publicación en el Diario Oficial como sigue:

- Reglamento de la Asamblea General, del 8 de enero 1973;
- Reglamento del Consejo de Administración, del 14 de diciembre de 1972;
- Reglamento de la Comisión de Vigilancia, del 16 de febrero 1973;
- Reglamento de las Comisiones Consultivas, y de las Delegaciones Regionales, del 6 de febrero de 1973;
- El Reglamento Interior del Instituto, del 16 de febrero de 1973.

⁷⁶ Cuando se le está facultando para lo más (art. 23 VII de la Ley del Instituto), ¿cómo se le puede restringir dicha facultad para lo menos?

⁷⁷ Cfr. arts. 10 y 11 del Reglamento Interior (del cap. IV).

⁷⁸ Cfr. capítulo V, artículos 12, 13, 14, del Reglamento Interior.

En cuanto a la Subdirección Financiera, con funciones de control, registro y análisis de las fuentes de los ingresos del Instituto, para implantar sistemas de contabilidad y presupuestos, realizar estudios actualizados,⁷⁹ estará formada por los Departamentos de Contraloría General, Evaluación Financiera, Tesorería General, Cálculo Electrónico, Actuarial, Estudios Económicos y Sociales, Aportaciones, Créditos y Administrativo.

En segundo lugar, cabe destacar todavía, otro sector de nombramientos discrecionales del "personal" y los elementos que requieran para el eficaz cumplimiento de sus atribuciones (de las Direcciones Sectoriales), como expresa el artículo 6 del Reglamento Interior del Instituto. Esta provisión corre a cargo de la Dirección General, a propuesta de las Direcciones Sectoriales.

En tercer lugar, el capítulo 7 del tan mencionado Reglamento Interior, habla de las Delegaciones Regionales, que no aparecen en la Ley, las cuales actuarán "como representantes del Instituto en las regiones que se les asignen, y coordinarán sus labores con las Subdirecciones del Instituto". Y "para llevar a cabo tal coordinación la Dirección General podrá designar al personal que estime conveniente".

En cuarto lugar existirá, además, una Unidad de Organización y Métodos, la cual dependerá directamente del Director General.⁸⁰

En fin, también existirá una Comisión Interna de Administración que será "un organismo auxiliar del Director General, encargada de estudiar en forma permanente las modificaciones necesarias para mejorar la estructura y funcionamiento de la Institución.⁸¹ Esto es, algo así como una Subdirección Técnica de las Subdirecciones Técnicas... , integrada por "funcionarios que designe el Director General, y dependerá directamente de éste. En todo caso, formarán parte de la Comisión los Subdirectores del Instituto. Siendo su Subsecretario, el que sea Jefe de la Unidad de Organización y Métodos.⁸²

3. *Algunas conclusiones*

La provisión de cargos públicos en México, como acabamos de exponer, se realiza a través de un mecanismo muy simple: el de los nombramientos directos, en la gran mayoría de los casos. En algunos se utiliza el sistema mixto de la presentación, o del nombramiento sujeto a previa aprobación, como sucede respecto de los Magistrados y Ministros de Justicia. Otros, los menos, mediante la elección popular.

Sin embargo, la problemática que entrañan estos mecanismos es sumamente importante y trascendente. Afecta o repercute —para bien o para mal—, en el caso presente, para mal de la marcha de la Adminis-

⁷⁹ Cfr. capítulo VI, artículos 15, 16 del mismo Reglamento.

⁸⁰ Cfr. capítulo VIII, artículos 19 y 20 del Reglamento Interior.

⁸¹ *Ibidem*, artículos 21, 22, 23 del capítulo IX.

⁸² Art. 23 del Reglamento Interior.

tración Pública. El sistema que predomina del nombramiento directo del personal, sea o no de confianza, deja una parcela muy reducida para la provisión mediante la presentación del personal por algún sindicato.

Esta práctica vieja, ha traído como secuela:

Primero, la muerte de esa auténtica burocracia que veíamos aparecer pujante y sana durante los momentos de la Independencia. Burocracia a la hechura de la europea, con sus indudables vicios; pero, al mismo tiempo, con sus innegables virtudes de eficiencia y profesionalismo.

Segundo, la invasión desmesurada de la línea política sobre los puestos eminentemente técnico-administrativos, con evidente deterioro del servicio: véase el libro oficial "Bases para el programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976".

Tercero, las causas de tan defectuoso funcionamiento pueden ser muchas, y de índole diversa. Nosotros aquí hemos estudiado una sola de ellas, la que nos ha parecido más trascendente, y gira sobre el mecanismo de la provisión de tales cargos públicos. Es la más importante, desde el punto de vista técnico-administrativo, pues el mecanismo en uso, ha muerto el único cuerpo que, por lo que se comprueba en Europa, era el más indicado para una buena marcha de la actividad administrativa: la burocracia en su noble y técnico sentido que, repito, no ha conocido México desde hace más de un siglo.

Cuarto, es la más importante, además, porque el mecanismo del nombramiento directo ha desvirtuado, ha hecho irrisorios los principios constitucionales de igualdad ante la ley, y de igualdad de oportunidades para ocupar cargos públicos (como lo son todos los del sector descentralizado).

Quinto, creemos que los planes y objetivos previstos en el libro oficial arriba citado sobre el programa de Reforma Administrativa, están condenados de antemano al fracaso, en lo que se refiere al problema aquí estudiado, tal como le está ocurriendo ya al recientemente creado sistema de las Unidades de Organización y Métodos, pese a su excelente organización interna, pese a su profesionalidad y competencia técnica; pues mientras no se modifique el estatuto de su personal no podrá hacer gran cosa (estatuto de un personal "de confianza").

Sexto, el punto quizá más necesitado de atención sea el del Poder Judicial, Federal y Local, pues a la corruptela del nombramiento mediatizado, se añade el de los bajísimos salarios asignados a cada una de las categorías, lo que provoca esa inclinación a la corrupción y aleja a los mejores elementos por falta de estímulos económicos. El Ministerio Fiscal, en nuestra opinión, debe reestructurarse urgentemente y *ex novo*.

José BARRAGÁN B.