

158  
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

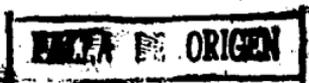
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
" ARAGON "

LA DELEGACION DE FACULTADES  
EN EL ISSSTE COMO PANACEA  
PARA SU DESCONCENTRACION  
ADMINISTRATIVA

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
ANTONIO GUTIERREZ ESCALANTE



ENEP-ARAGON



SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEX.

1994



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## A G R A D E C I M I E N T O S

### *A mi Mamacita querida, Beddy Mary Escalante Albor.*

Mujer abnegada, íntegra y cariñosa, alegre por naturaleza, gracias por el milagro de la vida, por tus desvelos y preocupaciones para mi educación y desarrollo, por el amor inagotable que me brindas, por la fuerza espiritual con que siempre me guías para hacer de mí un hombre de bien, por el firme impulso moral para concluir mi carrera; mi admiración e infinito cariño para ti. Que Dios te bendiga.

### *A la memoria de Don Alfonso Gutiérrez Gutiérrez.*

Padre tierno y bondadoso, que nos brindaste un amor extraordinario, hombre recto, trabajador, honrado y generoso, luchaste toda tu vida por el bienestar y felicidad de tu familia, nos legaste un patrimonio a todos para nuestra tranquilidad y felicidad. Siempre te recordaré por tus actos y serás un ejemplo en la dirección de mi vida. Que Dios te bendiga y te cuide para siempre.

### *A mi amada esposa Lic. Miriam Romero Vargas.*

Digna compañera de mi vida, mujer íntegra, trabajadora e inteligente profesionalista, por su dulce amor y agradable compañía, por compartir las alegrías y tristezas, por su apoyo moral, paciencia, desvelos y preocupaciones, nunca me dejaste de apoyar para culminar mi carrera; mi reconocimiento especial ahora que como madre de nuestra hija *Mariana Itzel*, has demostrado el potencial humano que te caracteriza, le doy gracias a Dios porque somos la linda familia que soñamos realizar juntos.

***A mi querida hermana Lic. Irma Gutiérrez Escalante.***

Por todos los momentos inolvidables de nuestra niñez y juventud, por el cariño que me ha demostrado y el impulso para la realización de este trabajo, gracias también a su esposo **Ing. Luis Miguel Fernández** y a mi hermosa sobrina y consentida ahijada **Karlita**.

***A la memoria de mi amada abuelita Profra. Dea Albor y Almeida.*** —

Por su profundos consejos y sabiduría, como columna vertebral de mi querida familia del "**MAYAB**", **Bertha Amelia y Enrique, Ruby, Lizbeth y Juan, Heddy, Colón, Julia, Lucy y Marco, Jaime, Lupita y Delio**, a todas mis hermosas sobrinas y demás primos; la unión familiar es la fuerza de nuestra integridad.

***A la memoria del Dr. Moisés Romero Torres y de mi querida segunda familia,  
a la Enf. Concepción Vargas López,***

Por sus consejos y experiencia, por su cariño y ejemplo como madre, a mis cuñados **Angel, Conchita, Arturo, César, Moisés, Paty y Rocío**, a sus esposas (os) y mis queridos sobrinos y ahijados, gracias por su respeto y cariño al permitirme ingresar a su familia.

***A la Universidad Nacional Autónoma de México.***

A través de la *Escuela Nacional de Estudios Profesionales "ARAGON"*, por haber contribuido generosamente a mi formación profesional.

A todos y cada uno de mis maestros, porque sin reservas me entregaron sus conocimientos y allanaron mis dudas. Especial gratitud merece el *Lic. Raúl Espinosa*, pues gracias a su brillante cátedra, despertó en mí el interés por el Derecho Administrativo, así como por el invaluable apoyo y orientación en la inicial conducción del presente trabajo.

***A mi asesor de tesis Lic. Juan Jesús Juárez Rojas.***

Le agradezco especialmente el invaluable apoyo y dedicación al analizar con prontitud, eficiencia y profesionalismo este extenso trabajo, por su atinadas observaciones y el enriquecimiento académico para la culminación de la investigación.

***A mis compañeros Estudiantes.***

Con quienes compartí gratos momentos de esa etapa, surgiendo así una entrañable amistad con *Fernando, Salomón, Bárcenas, Chavarría, Gerardo, Toño, Gómez, Susana y Coronel*, y de manera especial con *Andrés Contreras*, fiel y leal amigo, quien a través de los años me ha enseñado el valor de la auténtica amistad.

***A mi querida sobrina la Srita. Lic. Beatriz Omaña Baeza y al Analista en Sistemas de Computación Sr. Carlos González Barriguete.***

Por su invaluable ayuda para la captura, correcciones y demás modificaciones del material de investigación, por el diseño de las gráficas y la edición impresa en laser; siempre dispuestos a cooperar a pesar de su diaria labor, del sueño y la fatiga, de sus días de descanso, nunca olvidaré este gesto. Muchas gracias.

***Al Lic. Fernando López Juárez, Jefe del Departamento de Educación Continua y al Ing. Manuel Martínez Ortiz, Jefe del Departamento de Servicios Escolares.***

Funcionarios de la **ENEP "ARAGON"**, quienes a pesar de sus múltiples ocupaciones, me brindaron una singular y auténtica ayuda para la cristalización de los trámites y procedimientos en la culminación del trabajo de Tesis, otorgándome una extraordinaria e inmerecida atención y amistad. Muchas gracias.

***Al Lic. Juan Díaz Aguirre.***

Con profundo respeto y agradecimiento por las bondades que de él recibí, cuando fue dirigente nacional del Sindicato del ISSSTE, durante 1987-1990. A todos los integrantes de la Subdirección General de Protección al Salario del ISSSTE y a los compañeros de la Sección XLV del SNTISSSTE, por la amistad dispensada y su decidido y firme apoyo, durante mi gestión como Secretario General de la misma y como Secretario de Organización en el D. F. del C.E.N. del SNTISSSTE, durante los periodos 1987-1990 y 1990-1993.

***A Dios Nuestro Señor.***

Porque **EL** me ha permitido gozar de vida y salud, por tener todo por cuanto antes he agradecido, porque aún en los momentos más difíciles y oscuros de mi existencia, nunca me ha abandonado de su mano bondadosa, dándome su luz divina, fortaleciendo mi lastimado espíritu, entendimiento y corazón, y enviándome el más preciado regalo del cielo, a mi hija ***Marianita.***

# INDICE GENERAL

PAG.

## AGRADECIMIENTOS

INTRODUCCION.....	I
-------------------	---

## PRIMERA PARTE

### CAPITULO I. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL ESTADO.

1.	ANTECEDENTES Y FORMAS DE ORGANIZACION EN MEXICO.....	1
1.1.	LA CENTRALIZACION. CONCEPTO.....	6
1.1.1.	LOS ORGANOS CENTRALIZADOS.....	10
1.1.3.	INCONVENIENTES DE LA CENTRALIZACION.....	12
1.2.	LA ADMINISTRACION PARAESTATAL O DESCENTRALIZACION. CONCEPTO.....	13
1.2.1.	CLASIFICACION DE LOS ORGANOS DESCENTRALIZADOS.....	17
1.2.2.	RELACIONES Y DIFERENCIAS CON LA CENTRALIZACION.....	22
1.3.	LA ORGANIZACION ECONOMICA DEL ESTADO. ANTECEDENTES.....	24
1.3.1.	LA EMPRESA PUBLICA. CONCEPTO.....	28
1.3.2.	CLASES DE ACCIONARIO ESTATAL.....	31
1.3.3.	EL FIDEICOMISO PUBLICO. CONCEPTO.....	34

### CAPITULO II. LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

2.	ANTECEDENTES EN MEXICO.....	38
2.1.	CONCEPTO Y FUNDAMENTACION JURIDICA.....	41
2.1.2.	FORMAS QUE REVISTE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA..	50
2.1.3.	LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA DESCONCENTRACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.....	53
2.2.	LA DELEGACION Y LA DESCONCENTRACION.....	59
2.2.1.	LA DELEGACION. CONCEPTO Y CARACTERISTICAS.....	63
2.2.2.	CLASES DE DELEGACION ADMINISTRATIVA.....	68
2.2.3.	DIFERENCIAS CON LA DESCONCENTRACION.....	72

## SEGUNDA PARTE

### CAPITULO III. EL PROCESO DE DESCONCENTRACION DEL ISSSTE.

3.	MARCO HISTORICO, ESTRUCTURA ORGANICA Y FUNCIONES DEL ISSSTE.....	76
----	---	----

3.1.	IMPORTANCIA Y AVANCES DE LA DESCONCENTRACION DEL INSTITUTO.....	86
3.1.2.	OBJETIVO, AMBITO Y NIVELES DE LA DESCONCENTRACION.....	92
3.1.3.	LA MODERNIZACION Y PLANEACION DEL SISTEMA OPERATIVO DE LA DESCONCENTRACION INSTITUCIONAL.....	95
3.1.4.	REQUERIMIENTOS BASICOS PARA LA DESCONCENTRACION DEL ISSSTE.....	101
3.2.	PROGRAMA INSTITUCIONAL DE DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.....	104
3.2.1.	ANTECEDENTES.....	108
3.2.2.	DIAGNOSTICO NORMATIVO, DE LA ESTRUCTURA ORGANICA Y FUNCIONAL DEL INSTITUTO.....	110

#### **CAPITULO IV. LA DELEGACION DE FACULTADES EN EL ISSSTE.**

4.	INTEGRACION DEL PROGRAMA DE DESCONCENTRACION INSTITUCIONAL.....	120
4.1.	OBJETIVOS TRAZADOS A CORTO Y MEDIANO PLAZO.....	126
4.1.2.	REFORMAS AL MARCO JURIDICO PARA LA INSTRUMENTACION DEL ACUERDO DE DELEGACION DE FACULTADES.....	129
4.1.3.	REESTRUCTURACION ADMINISTRATIVA DE LAS DELEGACIONES Y LA IMPLANTACION DE MANUALES DE OPERACION.....	137
4.2.	REGLAMENTO DE LAS DELEGACIONES ESTATALES.....	149
4.2.1.	DELEGACION DE FACULTADES EN RECURSOS HUMANOS, MATERIALES Y SERVICIOS GENERALES.....	155
4.2.2.	EVALUACION. MECANISMOS E INSTRUMENTOS.....	165
4.3.	LA DELEGACION DE FACULTADES COMO PANACEA, ANALIZANDO LOS RESULTADOS ALCANZADOS EN LA PRIMERA DECADA DE SU CREACION INSTITUCIONAL.....	169

<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>179</b>
--------------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>195</b>
--------------------------	------------

## INDICE DE ILUSTRACIONES

	PAG.
ANEXO 1 CONTINUO CENTRALIZACION-DESCENTRALIZACION DENTRO DEL CUAL SE PRESENTAN LAS DISTINTAS FASES DEL PROCESO DE DELEGACION DE FUNCIONES O DECISIONES.....	75
ANEXO 2 ESTRUCTURA ORGANICA DEL ISSSTE.....	87
ANEXO 3 ISSSTE. AMBITO Y NIVELES DE LA DESCONCENTRACION.....	96
ANEXO 4 SISTEMA OPERATIVO DE LA DESCONCENTRACION DEL ISSSTE.....	100
ANEXO 5 REQUERIMIENTOS BASICOS PARA LA DESCONCENTRACION DEL ISSSTE.....	103
ANEXO 6 GRAFICA PORCENTUAL DE DECISIONES EN SERVICIOS OTORGADOS POR ORGANOS DESCONCENTRADOS O CENTRALES....	105
ANEXO 7 GRAFICA PORCENTUAL DE DECISION EN LA INTERVENCION ADMINISTRATIVA DE LA DELEGACION U ORGANO CENTRAL.....	106
ANEXO 8 FASES DE INTEGRACION DEL PROGRAMA INSTITUCIONAL DE DESCONCENTRACION DEL ISSSTE.....	117
ANEXO 9 ISSSTE. OPCION (A) ORGANOGAMA TIPO DELEGACIONAL.....	139
ANEXO 10 ISSSTE. OPCION (B) ORGANOGAMA TIPO DELEGACIONAL.....	140
ANEXO 11 ISSSTE. OPCION (C) ORGANOGAMA TIPO DELEGACIONAL.....	141
ANEXO 12 ISSSTE. OPCION (D) ORGANOGAMA TIPO DELEGACIONAL.....	142
ANEXO 13 ISSSTE. CUADRO SINOPTICO POR ENTIDAD FEDERATIVA.....	143
ANEXO 14 ISSSTE. GRAFICA GENERAL DE ORGANIZACION DE LA DELEGACION.....	146
ANEXO 15 ISSSTE. BASES PARA LA CONSTRUCCION DEL ACUERDO DE DELEGACION DE FACULTADES.....	159
ANEXO 16 ISSSTE. FASES GLOBALES DE INTEGRACION DEL PROGRAMA DE DESCONCENTRACION INSTITUCIONAL.....	164
ANEXO 17 ISSSTE. PROGRAMA OPERATIVO PARA EVALUAR EL PROGRAMA DE DESCONCENTRACION INSTITUCIONAL.....	168

## INTRODUCCION

Los razonamientos lógicos y éticos que nos inducen a la elaboración del presente trabajo de investigación, radican en dos aspectos señalados como vertientes, a saber, por un -- lado, nuestro interés sobre el estudio del Derecho Administrativo, como una rama del Derecho Público Interno, que tiene un campo de aplicación muy extenso y numerosas materias que lo componen, -- concretándonos al estudio en particular, de una rama comprendida dentro de éste, la **Administración Pública**, como un órgano del Poder Ejecutivo Federal que asume los fines del Estado, analizando doctrinalmente las personas jurídicas que la integran dentro de -- la estructura, organización y funcionamiento legal del Poder Ejecutivo, siendo las centralizadas y las paraestatales, que por con-- ducto de una compleja organización administrativa busca satisfa-- cer la creciente demanda de servicios por la población en nuestro país; por el otro, también el interés al estudio y análisis del -- **Derecho a la Seguridad Social**, como el régimen que constituye uno de los grandes adelantos de la acción gubernamental, a través de prerrogativas legítimas para los servidores del Estado, como pre-- cursores de un régimen de Seguridad Social que comprende a cual-- quier persona que resida en el Territorio Nacional.

Esta Institución de Seguridad Social, se denomi-- na el ISSSTE, que en los últimos años ha venido transformando lo que no funciona en estructuras y procedimientos, partiendo de una

excesiva concentración de decisiones y recursos tomados centralmente, al establecimiento de una modernización integral, contemplada en la aplicación de Delegación de Facultades a los órganos desconcentrados en las Entidades Federativas, llamadas Delegaciones Estatales, para que éstas proporcionen en forma directa y eficaz, los servicios que por Ley, la Institución brinda a los derechohabientes, así como resolver la problemática que se genera en el lugar mismo donde residen los trabajadores y sus familiares.

Por ello, y debido a la amplitud del presente trabajo de investigación, por la extensión del contenido informativo, fue necesario dividirlo en dos partes, la **primera** que consta de dos capítulos, de carácter meramente doctrinario y legal, que se refieren a las formas de organización administrativa que adopta el Estado en la Administración Pública Federal; la **segunda parte**, también de dos capítulos, contempla el estudio del ISSSTE, como una Institución de Seguridad Social y el proceso de su Desconcentración Administrativa mediante la Delegación de Facultades.

Al efecto, en el Capítulo Primero se recopila la información de los tratadistas nacionales y extranjeros, que analizan las formas tradicionales de organización administrativa adoptada por el Estado, siendo la **Centralización y Descentralización**, también se clasifican sus órganos conforme a la Ley, así como enunciar las relaciones, diferencias e inconvenientes entre ellas. Posteriormente, se estudian las formas de organización económica que emprende el Estado Moderno, como las **Empresas Públicas**,

las **Empresas Mixtas o Empresas de Participación Estatal** y los **Fideicomisos**, señalando sus antecedentes históricos y conceptualización.

El Capítulo Segundo contempla de manera particular, otras dos formas de organización administrativa adoptadas -- por el Estado, siendo la **Desconcentración** y la **Delegación**, que -- son analizadas por tratadistas nacionales y extranjeros acerca de sus antecedentes, fundamentación jurídica, formas, características y clases, así como los lineamientos existentes en materia de desconcentración en la Administración Pública mexicana, abordando las diferencias existentes entre aquéllas, asimismo, aclarar el uso indistinto de la desconcentración en función misma de la delegación.

El Capítulo Tercero enmarca la razón de ser del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores - del Estado (ISSSTE), analizando sus antecedentes, objetivos, régimen jurídico y denominación, la estructura orgánica que le permite operar funcionalmente. Por otro lado, se destaca la importancia y avances de una incipiente desconcentración, cómo reforman - al Instituto los cambios generados en la Administración Pública - Federal, a través de la Reforma Administrativa, el Plan Global de Desarrollo, el Sistema Nacional de Planeación, la Descentralización de la Vida Nacional, el Plan Nacional de Desarrollo, que lo obligan a una modernización integral de su estructura y procedimientos, elaborando un **Programa de Desconcentración Institucional**,

que engloba en su conjunto a todos los ámbitos y niveles, que posee requerimientos básicos y un sistema operativo para desconcentrarlo, llevando por ello una investigación del diagnóstico normativo, orgánico y funcional de las áreas y servicios, para identificar las deficiencias e insuficiencias en su operación, jerarquizarlas y determinar prioridades a resolver en el ámbito central y delegacional del Instituto.

En el Capítulo Cuarto se recopilan y analizan los acuerdos y compromisos asumidos por los Titulares de los órganos centrales y delegacionales para integrar el Programa de Desconcentración Institucional, señalando los objetivos a corto y mediano plazo, las reformas que se realizan al marco jurídico para la instrumentación del **Acuerdo de Delegación de Facultades**, la reestructuración orgánica y administrativa de las Delegaciones --acordes a la implantación de los nuevos manuales de operación y organización, el establecimiento del Acuerdo de Delegación de Facultades en materia de recursos humanos, materiales y servicios --generales para la operación eficaz de las funciones transferidas, así como incrementar las decisiones al involucrar a todas las --áreas centrales en la Delegación de Facultades en 1987, instaurando un programa de evaluación con mecanismos de medición por las --áreas normativas de regulación sustantiva, para el seguimiento y control de los fines que persigue el proceso de desconcentración que será permanente. De esta manera, las Delegaciones contarán --con facultades decisorias y el manejo directo de los recursos fi-

nancieros, humanos y materiales, que técnicamente permitirá afrontar de manera clara y objetiva, el incremento en la demanda de -- los servicios y resolver la problemática que se presenta en el lugar mismo donde radican los trabajadores, teniendo el ánimo de mejorar la calidad y cantidad de los seguros, prestaciones y servicios que la Institución brinda a los derechohabientes.

Por último, nos concretaremos a sintetizar los avances alcanzados a una década de la creación del Acuerdo de Delegación de Facultades para desconcentrar al ISSSTE, como panacea para la solución de la problemática existente, al referirnos desde luego, a la crítica constructiva de aquéllos objetivos que hasta la fecha no han sido alcanzados por las Delegaciones Estatales, para el bienestar integral de la población asegurada, los trabajadores al servicio del Estado y sus familiares.

# LA DELEGACION DE FACULTADES EN EL ISSSTE COMO PANACEA PARA SU DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

## PRIMERA PARTE

### CAPITULO I. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

#### I. ANTECEDENTES Y FORMAS DE ORGANIZACION EN MEXICO

Iniciaremos el presente trabajo manifestando -- que organizar significa acomodar sistemáticamente, desde un punto de vista técnico, un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin u obtener un objetivo.

Sobre el particular, Jhon Pffifner dice:

"La Administración Pública, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir, organizarse, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. Para ello se ha tratado, a través de la evolución de la administración pública, de buscar formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado. Sobre este tópico Pffifner opina: "Es indudable que la administración es un proceso general que caracteriza todo esfuerzo colectivo... puede ser definitiva como la organización y dirección de recursos humanos y materiales para alcanzar los medios deseados.

La administración es un concepto universal... los elementos de organización, procedimientos y la actitud que con su esencia aparecen en la universidad, en el ejército, en las corporaciones privadas y en el gobierno, en varios grados se puede apreciar en cada uno un sistema de jerarquía, un sentido de unidad corporativa inspirada por conceptos comunes de misión, una línea de autoridad.

El conocimiento administrativo incluye planeación, dirección, coordinación y control, cada uno de ellos es esencial al esfuerzo organizado; sin embargo, la Administración Pública tiene encomendada la formulación y establecimiento de políticas públicas que son conducidas en sus fases más altas por los cuerpos políticos representativos. La política pública enunciada en la Ley provee -

el marco adecuado dentro del cual la administración debe funcionar".1

Derivado de lo anterior, transcribiremos la opinión de Jorge Olivera Toro, quien señala:

"Normalmente la actividad administrativa que interesa es la desarrollada por el Poder Ejecutivo. Este es un punto de acotamiento formal del concepto de administración pública. Surge la duda acerca de si Poder Ejecutivo y administración son equivalentes en su extensión. Para ello, si por Poder Ejecutivo entendemos la idea de Gobierno, atributo común de todos los Poderes Estatales, pero que sobresale en el Ejecutivo, éste desarrolla no solamente la actividad administrativa sino la acción gubernamental, es to es, la política, la que da fuerza, impulso supremo e imprime dirección a toda la vida y acción del Estado. Esta es la más alta actividad estatal, por ello, la administración pública no puede actuar separada de la política, no puede desvincularse de ella, porque nada de lo que afecta a los intereses públicos, a la cosa pública, le puede ser ajeno. La política determina y cristaliza la voluntad de la comunidad y una vez explicitada por procedimientos públicos, la administración la ejecuta, en una complementación admirable de valores políticos, valores jurídicos y de ética social. Cuando dice Lucas Verdu (Reflexiones sobre el significado de la Constitución. pág. 71) sobre el particular "menos política y más administración" implica una actitud de intensa desconfianza ante soluciones generales de los problemas enfocados desde una perspectiva política y por tanto referidos a contenidos ideológicos, que están recogidos en la ley fundamental. Pretender sustituir a la política por la administración parece ingenuo, porque si bien es cierto que sin buena administración no hay buena política, tampoco hay administración buena y duradera sin acertada política".2

De tal manera, el Doctor Andrés Serra Rojas al referirse a las formas tanto políticas como administrativas sostiene:

"Es necesario distinguir las formas de organización política

1. Citado por Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A., Cuarta Edición. México, 1981, pág. 66.

2. Manual de Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A., Quinta Edición. México, 1988, págs. 11 y 12.

y las formas de organización administrativa. Las primeras consideran al Estado en unidad, y a los medios de organizarse respecto a sus elementos básicos como referencia a la organización general del Estado...es decir, es un conocimiento de la totalidad del orden jurídico vigente en un Estado, que abarca a todos sus órganos superiores...las segundas se refieren a uno de los poderes del Estado o sea al Poder Ejecutivo, que es el órgano al que le corresponde la función de gobierno y la administrativa y de una manera más general a la estructura de los Poderes del Estado. Ambas formas deben ser comprendidas en un concepto general de la política, pues se trata de actividades que tienden a realizar fines políticos. El campo de acción de ellas es muy difícil de delimitar para saber dónde acaba la política --si es que ella acaba--, y comienza la administración y viceversa".3

Ahora bien, conforme a nuestro criterio, consideramos prudente no profundizar en los elementos constitutivos de la administración del Estado, ni de la conceptualización universal de administración o de las formas de organización política o administrativas que, como ya vimos, están íntimamente vinculadas, sino que es aconsejable, para no apartarnos del tema que es analizado, proseguir con el estudio de las formas de organización administrativa que adopta la Administración Pública Federal en México, en cuanto ejerce actividad administrativa, y los criterios --doctrinarios de los tratadistas y la legislación que versa al respecto.

De tal manera, Acosta Romero señala:

"La organización administrativa es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.

Tradicionalmente se han considerado cuatro formas de organización administrativa:

- 1.- Centralización.
- 2.- Desconcentración.
- 3.- Descentralización.
- 4.- Sociedades Mercantiles y Empresas del Estado.

La realidad administrativa impone muchas variantes a estas --

formas, ya que no existe una precisión absoluta, ni una definición clara entre ellas; y aún la doctrina discute sus caracteres esenciales. Es más, las necesidades cambiantes del Estado lo obligan a recurrir a distintas formas de administración y corresponde al Derecho proporcionar el marco jurídico para ellas...el hecho de que se señalen las anteriores formas de organización administrativa e inclusive se den variantes de las ya expuestas, confirma que, en este sentido, no hay cuestiones de dogmatismo".<sup>4</sup>

Por otro lado, cabe señalar que esta clasificación no es compartida por Serra Rojas al apuntar:

"Las formas de organización administrativa se consideran en dos grandes ramas: la centralización y la paraestatal, referidas ambas a la materia federal".<sup>5</sup>

Esta clasificación es compartida por el maestro Olivera Toro quien señala:

"El conjunto de los órganos que desempeñan la función administrativa tienen que estar coordinados, tanto en estructura como en acción; ello se logra vinculándolos entre sí de diversas formas o maneras. Las principales son la centralización y la descentralización, sin que ello implique que se consideren estas formas como esqueleto y no como estructuras dinámicas...".<sup>6</sup>

Por su parte, Horacio Castellanos Coutiño ha sostenido que:

"Las administraciones públicas contemporáneas generalmente integran su administración con tres grandes tipos de Instituciones que en orden de importancia respecto a sus relaciones con el Poder Ejecutivo, se señalan en primer término, a las centralizadas, en segundo lugar a las desconcentradas y por último, a las descentralizadas".<sup>7</sup>

En este mismo orden de ideas, por último transcribiremos la opinión de Gabino Fraga quien sobre las formas de -

4. Ob. cit., pág. 67.

5. Ob. cit., pág. 490.

6. Ob. cit., págs. 285 y 286.

7. El Estado y los Organismos Descentralizados. UNAM. Revista de la Facultad de Derecho. Tomo XI, Núm. 42. Enero-Junio 1965. México, pág. 141.

organización administrativa expone:

"...es necesario examinar las formas en que se ordenan para constituir y dar unidad a la Administración Pública.

Estas formas son las siguientes:

La centralización, la desconcentración y la descentralización administrativa. A ellas habría que agregar las empresas de participación estatal".<sup>8</sup>

En concordancia con lo anterior, señalaremos en materia legislativa lo que añade al tema el Dr. Fraga al indicar:

"Las formas anteriores son las aceptadas en la legislación mexicana. El artículo 90 constitucional reformado ( D. O. 21 de - - Abril de 1981 ), previene que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D. O. 29 de Diciembre de 1976), anterior a la reforma constitucional divide en dos grupos a los órganos de la administración: los que integran la administración centralizada y en el seno de ella la delegación y la desconcentración administrativa, y los que constituyen la administración paraestatal, dentro de la cual se incluyen los organismos descentralizados y - las empresas de participación estatal".<sup>9</sup>

Los criterios anotados son los expuestos por -- los tratadistas en la materia y por la legislación mexicana vigente; por ello, a efecto de reducir hasta donde nos sea posible -- las transcripciones que hacemos en este capítulo, nos concretaremos a anotar lo que la mayoría de los autores y la legislación estiman, siendo las formas de organización administrativa centralizada y la descentralizada las que predominan, las cuales serán -- analizadas a continuación, incluso estudiaremos dentro de la organización descentralizada a las empresas públicas y al fideicomiso, dándole un trato particular a la delegación y a la desconcentración administrativa en el siguiente capítulo en líneas más adelante.

Siguiendo el criterio que adopta el maestro -- Acosta Romero, creemos adecuado reflexionar, antes de conceptualizar las formas de organización descritas en el párrafo precedente, sobre las formas de Estado y de gobierno al afirmar:

"Las formas de organización de la Administración Pública, no

8. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa S.A., Trigésima Segunda - Edición, Revisada por Manuel Fraga. México, 1993, pág. 165.

9. Ob. cit., págs. 165 y 166.

son equivalentes a las formas de Estado y a las formas de gobierno, pues estas últimas se refieren: la primera, a la entidad misma del Estado y, la segunda a los órganos que ejercitan el poder, en el más alto rango (Ejecutivo, Legislativo y Jurisdiccional); -- ...antes de entrar al estudio de cada uno de las formas que adopta la administración pública, creemos conveniente dar un concepto de órgano del Estado y órgano de la Administración Pública, o unidad administrativa. ..órgano del Estado es el conjunto de elementos materiales o personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado, así tenemos - que puede considerarse al Congreso de la Unión o bien, cada una - de sus Cámaras, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Juzgado de Distrito, etc.; el órgano de la Administración Pública o unidad administrativa, es el conjunto de elementos personales y - materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde - el punto de vista orgánico, depende de éste, por ejemplo, una Secretaría de Estado, un Departamento de Estado, una Comisión Intersecretarial, etc. ...".10

### 1.1. LA CENTRALIZACION. CONCEPTO.

Trataremos de conceptualizar a esta forma de organización administrativa, La Centralización, a través de los diversos criterios emitidos por los distinguidos juristas nacionales, así como algunos extranjeros, iniciando con Acosta Romero, - quien al precisar en qué consiste esta forma de organización administrativa menciona:

"La Centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la Administración Pública se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución...La Centralización Administrativa implica la unidad de los órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías, Departamentos de Estado y la Procuraduría General de la República y de subordinación en el orden interno, por lo que respec

ta a los órganos de cada Secretaría, Departamento de Estado y Procuraduría". 11

En este mismo orden de ideas, Serra Rojas, al ocuparse de conceptualizar a la centralización administrativa establece:

"1. El régimen de la centralización administrativa o formas administrativas centralizadas, se puede reducir a las dos formas siguientes:

A) El régimen de centralización administrativa propiamente dicha. Habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración Pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la Administración Pública Federal". 12

Por su parte, el maestro Castellanos Coutiño expresa sobre la centralización administrativa que:

"En términos generales, las instituciones centralizadas reciben esa denominación porque se concentran alrededor del Titular del Poder Ejecutivo, quien mantiene la unidad y la coordinación entre ellas, a través de una relación de jerarquía, posible gracias a las facultades conferidas a dicho titular, y que son los poderes de mando, decisión, nombramiento, revisión, vigilancia, disciplinario y de decidir los conflictos de competencia que surjan entre esos organismos". 13

Por otro lado, el Dr. Gabino Fraga, al referirse a esta forma de organización, señala:

"La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública". 14

Si bien es cierto, como apuntamos al principio, que la administración del Estado y su regulación jurídica, o sea

11. Ob. cit., pág. 69.

12. Ob. cit., pág. 490.

13. Ob. cit., pág. 142.

14. Ob. cit., pág. 165.

el Derecho Administrativo, cobra peculiaridades en cada país, también es cierto que partiendo de los conceptos que en él se encuadran, encontramos mucha similitud en los tratadistas consultados, en virtud del sistema político centralista que nos rige, añadiendo una última consideración del maestro Olivera Toro, quien dice:

"La organización centralizada tiene el efecto de conformar a los órganos de la administración... Para el entendimiento de la acción de los órganos es necesaria una relación jurídica denominada jerarquía administrativa... En esta forma administrativa existe un centro del que van surgiendo líneas, cada una con grados o lugares numéricos, descendiendo en esa misma escala hasta llegar a los órganos inferiores. Cada grado tiene una división o reparto de funciones --de esa manera se convierte en una forma de coordinación --, que indudablemente son impulsadas por el centro de -- acción o jerarca de la administración. La relación jurídica denominada jerarquía se manifiesta por la subordinación, la cual consiste en la dependencia u obediencia de los órganos inferiores a los superiores. La centralización implica la existencia de una relación de subordinación jerárquica... centralizar es reunir toda la organización administrativa en el gobierno, esto es, en el Poder Ejecutivo, que es el que normalmente desarrolla la función administrativa...". 15

La consideración hecha por el autor, busca una apreciación de los elementos que integran a la centralización--jerarquía, coordinación, competencia y subordinación--, no concretándose a conceptualizar esta forma de organización, como lo hacen otros autores en la materia. Corresponde ahora el recurrir a los autores extranjeros que se ocupan de la centralización, opinando por nuestra parte, que debemos cuidar que el sistema político sea semejante en un mínimo al de nuestro país, para tener criterios similares a los que hemos transcrito. Por ello, daremos a continuación, siguiendo el punto de vista del último autor mexicano, las consideraciones hechas por el maestro Enrique Sayagués --Laso, citado en la obra de José Canasi, quien establece:

"Por lo general suele utilizarse la llamada pirámide jerárquica o pirámide administrativa para establecer el ordenamiento legal de la Administración Pública. Hay un autor a quien más bien le parece que se debe utilizar el símil del árbol genealógico, como el profesor Uruguayo Sayagués Laso. De todos modos siempre estaremos frente a un símil, que es conveniente utilizar para dar -

una semblanza gráfica u objetiva para ubicar a los organismos administrativos...Lo fundamental es que siempre está en lugar más prominente el organismo básico de la Administración Pública que es el Poder Ejecutivo nacional. En el árbol genealógico de Sayagués Laso, estaría en la raíz o tronco...Dentro del sistema piramidal el Poder Ejecutivo estaría en el vértice o cúspide...para expresar administrativa o políticamente el organismo más elevado...La pirámide jerárquica tendría su significación en los organismos que van descendiendo...En esta forma, dentro de la pirámide mayor, encabezada por el jefe de Estado, seguirían las pirámides menores encabezadas por ministros, luego los Secretarios de Estado, y así sucesivamente...". 16

En relación a su aspecto orgánico, el maestro Benjamín Villegas Basavilbaso menciona:

"De manera que a los efectos de su sistematización la administración se clasifica en centralizada y descentralizada, y tanto una como otra pueden ser unipersonales o colegiadas. La primera de aquéllas es denominada administración directa; la segunda, administración indirecta...Los elementos orgánicos, tanto de la administración directa como de la administración indirecta están -- constituidos por la competencia y la jerarquía, elementos de carácter fundamental, sin los cuales no se concibe ninguna administración". 17

Por último, transcribiremos el pensamiento de Rafael Bielsa, ilustre jurista argentino, quien por su parte argumenta:

"Estimo que la centralización administrativa se presenta cuando la actuación de los fines del Estado es directamente realizada por el órgano u órganos centrales, y que esta forma entraña la -- concentración de atribuciones inherentes al Poder Ejecutivo, en cuanto realiza la gestión de intereses comunes". 18

En base a las teorías que con antelación anotamos, consideramos que éstas son las principales conceptualizaciones y estimaciones vertidas por distinguidos juristas nacionales

16. Derecho Administrativo. Edit. Depalma. Volúmen I. Parte General. Buenos Aires, Argentina. 1972, págs. 246 y 247.

17. Citado por Canasi, José. Ob. cit., pág. 251.

18. Ciencia de la Administración. Edit. Roque Depalma. Segunda -- Edición. Buenos Aires, Argentina. 1961, pág. 242.

y extranjeros, que analizan lo que se entiende por centralización administrativa y, siguiendo respetuosamente la opinión de los primeros tratadistas que dan un concepto de esta forma de organización, así como de los segundos autores como Olivera, Sayagués, Villegas, Canasi, que destacan sus elementos integratorios, trataremos de aportar una opinión acerca de esta figura administrativa, diciendo en particular:

La forma de organización administrativa llamada centralización, es la que establece una subordinación unitaria, - coordinada y de dependencia directa de los órganos administrativos bajo un orden jerárquico en que la cúspide es ocupada por el Poder Ejecutivo, para el cumplimiento de su competencia y ejecución de sus fines.

### 1.1.2. LOS ORGANOS CENTRALIZADOS.

Sobre el tópico que nos ocupa, Serra Rojas nos señala:

"Debemos referirnos a la Administración Pública Federal, enunciando los organismos que la forman y que actúan en toda la República o en el Distrito Federal, en materia federal. Ellos son los siguientes, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: D.O.F. del 29 de Diciembre de 1976, que establece las siguientes bases de organización de la Administración: centralizada y paraestatal. Reforma a LOAPF: del D.O.F. 31-XII-1980; reforma a LOAPF: D.O.F. del 21-IV-1981; reforma a LOAPF: D.O.F. del 20-XII-1982.

A) Administración Pública Centralizada. Arts. 10 a 25 de la Ley Orgánica:

1.- La Presidencia de la República. Arts. 80 a 93 de la Constitución y 1º de la Ley Orgánica.

2.- Consejo de Ministros. Desaparece con la reforma al artículo 29 de la Constitución, adquiriendo nueva importancia la reunión de ministros y jefes de Departamento Administrativo, atento al segundo párrafo del artículo 6 de la LOAPF.

3.- Secretarías de Estado. Arts. 90 a 93 de la Constitución y 2, 26 a 42 de la Ley Orgánica.

4.- Departamentos de Estado. Arts. 92 y 93 de la Constitución. Arts. 2, 26, 37, 43 y 44 de la Ley Orgánica.

5.- Procuraduría General de la República. Art. 102 de la Constitución, art. 4 de la Ley Orgánica. D.O.F. 31-XII-74.

6.- Gobierno o Departamento del Distrito Federal. Art. 73, -- fracción VI de la Constitución y art. 5 de la Ley Orgánica. -- D.O.F. 29-XII-78.

7.- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. -- Art. 21 de la Constitución y 5 de la Ley Orgánica.

8.- Dependencias Administrativas Centralizadas. Tit. II, Cap. I, de la Ley Orgánica.

9.- Dependencias Administrativas Desconcentradas. Art. 17 de la Ley Orgánica.

10.- Comisiones Especiales. Comisiones Administrativas Intersecretariales. Art. 21 de la Ley Orgánica creadas por Acuerdo Presidencial.

11.- Delegaciones Administrativas. Art. 16 de la Ley Orgánica.

12.- Comisiones Administrativas Internacionales. Art. 28, - - fracción III de la Ley Orgánica". 19

Sobre esta descripción de órganos centralizados contemplados por la Ley Orgánica, el maestro Manuel Fraga, quien actualiza la obra de su padre Don Gabino Fraga, señala:

"Según la Iniciativa, la Ley de 1976 y sus reformas y adiciones actuales han mantenido el propósito de consignar en un sólo cuerpo legal la compleja estructura que se había creado con el crecimiento del aparato administrativo. Se trata de adecuar la Administración Pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país y del mundo; de establecer en forma clara y precisa las facultades de las distintas entidades administrativas; de evitar duplicación de funciones de dichas entidades para definir responsabilidades y permitir que las decisiones gubernamentales se traduzcan en resultados satisfactorios para los gobernados. Se persigue con la nueva ley la institucionalización de la programación de las acciones de la Administración Pública, el establecimiento de prioridades, objetivos y metas que resulten comprensibles y viables y que las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyan en unidades responsables que se encajen de la coordinación de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial que habrá de estar a su cargo.

En lo que se refiere a las Secretarías de Estado, desaparece la de Programación y Presupuesto, fusionando las actividades que eran a cargo de ésta con las correspondientes a la de Hacienda y Crédito Público y Contraloría General de la Federación, D.O.F. -- del 21 de Febrero de 1992.

En lo que se refiere a la Secretaría de Desarrollo Urbano y -

Ecología, ésta cambia a la Secretaría de Desarrollo Social, - -  
D.O.F. del 25 de Mayo de 1992". 20

### 1.1.3. INCONVENIENTES DE LA CENTRALIZACION.

El maestro Gabino Fraga nos habla en su texto - de los inconvenientes de la excesiva centralización administrativa, al señalar:

"El exámen que se ha hecho en los capítulos precedentes ha de mostrado que la Administración Pública Federal constituida por -- las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos ha llevado a una centralización perjudicial para la administración -- misma, para el país y para los particulares que tienen que recu-- rrir a ella para el arreglo de sus negocios.

Para la Administración el perjuicio consiste en que con el au -- mento creciente de la población y de los negocios que tiene que -- atender se va complicando la maquinaria administrativa y desarro -- llando una monstruosa y absorbente burocracia que impide la agili -- dad y eficiencia de su funcionamiento.

Para el país el efecto consiste en que vienen a radicarse las principales actividades comerciales, industriales y culturales en la capital de la República, y como consecuencia se produce una -- concentración demográfica con perjuicio de la vida rural y de la prestación eficiente de los servicios urbanos.

Respecto de los particulares los promotores de la Reforma Ad -- ministrativa que se ha iniciado en México, han considerado que -- aquí se ha padecido por siglos "de una centralización administra -- tiva que hace que de todos los rumbos del país los ciudadanos ten -- gan que ocurrir a la capital perdiendo tiempo y dinero a hacer -- largas esperas a oficinas públicas teniendo que regresar luego, -- simplemente con un sello en la copia de los documentos que ellos han presentado, gastados y desilusionados a los pequeños sitios -- donde viven a esperar durante mucho tiempo, a veces infructuosa -- mente, que sus asuntos sean resueltos". 21

Por ello, señalamos en particular que, una de - las formas de atenuar los excesivos inconvenientes de la centrali -- zación, es delegar facultades administrativas a través de la des-

20. Ob. cit., págs. 184 y 185.

21. Ob. cit., pág. 195.

concentración o la coordinación con las entidades federativas, al crear organismos jurídicos para el manejo de los asuntos públicos, procurando que los ciudadanos sean atendidos en Delegaciones Estatales, para resolver sus trámites o peticiones administrativas, evitando gastos económicos inadecuados y largos viajes a la capital de la República, en donde sólo obtienen un simple sello de recibido o cuando es infructuoso, les indican en la ventanilla de la oficina pública "venga la semana próxima o mejor en quince días a recoger el documento solicitado".

## 1.2. LA ADMINISTRACION PARAESTATAL O DESCENTRALIZACION.

### CONCEPTO.

Dentro de la clasificación de formas de organización administrativa de la Administración Pública Federal, coincidimos plenamente en forma particular en la señalada indistintamente por los tratadistas nacionales Serra Rojas y Acosta Romero, y por la legislación mexicana en la materia, siendo la centralización y la descentralización o paraestatal, pues servirán de columna vertebral al primer capítulo, para lo cual diremos que la descentralización o paraestatal tendrá el trato igualitario que la centralización, al corresponder conceptualizarlo por diversos autores nacionales y tratadistas extranjeros.

El maestro Serra Rojas, sobre esta forma de organización administrativa dice:

"Las formas de organización administrativa se consideran en dos grandes ramas: la centralización y la paraestatal, referidas ambas a la materia federal...

II. El régimen de la descentralización administrativa o formas descentralizadas o paraestatales, que se caracterizan por la diversificación de la coordinación administrativa. Descentralizar no es independizar, sino solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control. La descentralización relaja los vínculos de relación con el poder central y se sitúa fuera del campo de acción de este poder, manteniendo con éste las estrictas relaciones de control. "Descentralizar, dice Waline, es retirar poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia menos general: sea de competencia territorial menos amplia (autoridad local), sea de competencia especializada por su objeto".

La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a

la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquélla que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa". 22

Por su parte, Castellanos Coutiño, al referirse a la descentralización, determina:

"Responde la descentralización a la lucha entre el intervencionismo estatal y la iniciativa privada, pues en este tipo de instituciones, el gobierno se combina con los particulares para la prestación de los servicios públicos, para la explotación de algunos bienes del Estado y para que mediante la aportación en sociedad de capital público y privado, con el estímulo de la obtención de utilidades se incremente el desarrollo económico de la colectividad". 23

Corresponde ahora, el análisis de la figura jurídica de la descentralización por parte de Gabino Fraga, quien nos indica:

"La expresión paraestatal usada por la legislación mexicana se aparta del origen etimológico de la misma, pues de acuerdo con él se significa "algo que no se confunde con el Estado...camina lado a lado con el Estado, paralelamente al Estado", y en el caso las entidades que se comprenden en aquélla designación no caminan al lado del Estado, sino que son parte integrante del Estado. También se aparta del sentido que da la Ley al vocablo de la definición que adopta el Diccionario de la Lengua Española (1970) al consignar la palabra "paraestatal", refiriéndola a los organismos y centros que por delegación del Estado, cooperan a los fines de éste sin formar parte de la Administración Pública, ya que la Ley conserva a las entidades paraestatales como parte de la Administración Pública Federal. Además, en la Ley vigente la expresión "Administración Pública Paraestatal" carece de un contenido jurídico, pues en ella se comprenden entidades de naturaleza muy diversa como es, los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones de Crédito, Seguros y Fianzas y las de los Fideicomisos. Por todo ello, habrá que concluir que la expresión "paraestatal" no corresponde al contenido de la sección en que se emplea, debe tomársele como una expresión

22. Ob. cit., págs. 491 y 492.

23. Ob. cit., págs. 130.

cómoda, aunque arbitraria e inexacta, para denominar a los organismos que aún formando parte de la administración estatal, no son considerados como los tradicionales elementos de la Administración Centralizada.

La descentralización administrativa representa una corriente que día a día va tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos y que en términos generales consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad de Poder". 24

Continuando con la referencia doctrinaria, el maestro Acosta Romero nos expresa:

"Semánticamente, tanto la descentralización como la desconcentración significan lo mismo, es decir, alejamiento del centro... La descentralización administrativa, en estricto sentido, existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado o que es de interés público". 25

Finalizando con las opiniones de los tratadistas mexicanos, transcribiremos el punto de vista de Olivera Toro:

"La distribución de las competencias en la descentralización supone personas jurídicas diversas, distintas del Estado, o sea, entre entes de Derecho Público, reconocidos como tales y que no forman parte de modo inmediato de la organización administrativa central...El Estado es quien les reconoce o crea personalidad jurídica propia y como consecuencia una capacidad para la persecución de determinados fines, distintos de los realizados por la administración central, pero coordinados en la esencia, para la consecución común del bienestar público...Resumiendo, descentralizar en sentido jurídico administrativo, es la acción por la cual el Estado atribuye funciones y transfiere medios a otras personas jurídicas creadas o reconocidas, con el único propósito de conferirles atribuciones y separar en esa forma la función administrativa". 26

Sobre la materia que nos ocupa, nuevamente recu

24. Ob. cit., pág. 198.

25. Ob. cit., págs. 196 y 197.

26. Ob. cit., págs. 298-300.

rriremos a las opiniones de tratadistas extranjeros, pero cuidando siempre que el sistema político y administrativo sea muy similar al de nuestro país, para estar acorde a las transcripciones anteriores, y hemos de iniciar con un autor argentino, el Doctor Rafael Bielsa, quien estima:

"La descentralización administrativa se realiza por órganos separados del organismo central, que tienen personalidad y competencia para decidir como lo haría el órgano central y que esa descentralización administrativa es la autarquía, pues la descentralización política implica autonomía".<sup>27</sup>

Siguiendo con la corriente doctrinaria argentina, José Canasi determina:

"Descentralización administrativa es el poder de administrarse por sí mismo, o sea, el gobierno local...ello solamente marca una tendencia a apartarse del poder central. La descentralización no es un proceso histórico como la centralización...sino que responde a una moderna concepción del funcionamiento de los servicios públicos y otras actividades esenciales del Estado y muy especialmente en cuanto el Estado penetra en quehaceres comerciales e industriales. Según Hauriou, la descentralización administrativa es un justo medio entre la centralización y la autonomía. Son competencias distintas. La descentralización es el contrapeso de la centralización...es una cuestión de competencia".<sup>28</sup>

Acto continuo, vertiremos la opinión de Enrique Sayagués Laso, jurista uruguayo quien dice:

"El organismo descentralizado por desprenderse del Estado -- "ejerce" funciones propias de éste, constituyendo su elemento característico...sin embargo, descentralizar no es desligar totalmente a una persona jurídica de Derecho Público, de la tutela administrativa, pues una autonomía total puede llevar a la desintegración del Estado".<sup>29</sup>

Para finalizar con la opinión de autores extranjeros, acerca de esta forma de organización, mencionaremos lo que al respecto estima el maestro Eustorgio Sarría, de la Universidad

27. Ob. cit., pág. 248.

28. Ob. cit., págs. 304 y 305.

29. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Primera Edición. - Montevideo, Uruguay, 1959, pág. 241.

Nacional Colombiana, al apuntar:

"La descentralización administrativa permite a los órganos -- creados organizarse y prestar independientemente los servicios p<sub>u</sub>blicos que están a cargo del poder central". 30

Una vez expuesta la recopilación de los conceptos de descentralización administrativa, vertidos por conocidos y prestigiados autores mexicanos y extranjeros, diremos en forma -- particular que el Estado, para atenuar su carga administrativa, -- ha delegado funciones propias del poder central a organismos crea dos o reconocidos con personalidad jurídica, régimen y patrimonio propio. Nuestra Carta Magna ha dado un marco legal a las entida-- des paraestatales o descentralizadas (art. 90 Constitucional).

Por lo tanto, consideramos que la descentraliza ción administrativa constituye una fase más radical del proceso -- delegacionario, al definirse como la acción de crear o transferir funciones que realiza el Estado a organismos con personalidad dis tinta de aquél, con patrimonio propio y autonomía orgánica y téc-- nica, pero sujetos a controles especiales por la Administración -- Pública Federal; también puede hablarse de descentralización en -- el caso de la transferencia de responsabilidades y recursos por -- la vía de acuerdo de voluntades, del nivel federal a los gobier-- nos estatales o municipales.

### 1.2.1. CLASIFICACION DE LOS ORGANOS DESCENTRALIZADOS.

Una vez anotado en los puntos anteriores, el co nocimiento que se tiene hoy día, de las diversas y variadas for-- mas de organización que tiene que adoptar el Estado para el cometi do de su actividad administrativa y la consecución de sus fi-- nes, nos debemos referir ahora, una vez analizado el concepto de descentralización o Administración Pública Paraestatal, a los ór-- ganos que la integran, los cuales se encuentran clasificados en -- la Ley Orgánica.

A este respecto, el maestro Gabino Fraga expone:

"Como antes se dijo el artículo 90 Constitucional dispuso que

la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal y que el Congreso definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales. La Ley Orgánica anterior a esta reforma estableció que el Poder Ejecutivo se auxiliará, en los términos - de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades que forman la Administración Pública Paraestatal:

I. Organismos Descentralizados; II. Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, de Seguros y Fianzas y III. Fideicomisos (art. 3°)". 31

Por su parte Serra Rojas, en su clasificación - de órganos paraestatales, opina lo siguiente:

"...B) Administración Pública Paraestatal: Arts. 1, 3, 45 al 54 de la Ley Orgánica.

1. Instituciones Administrativas Descentralizadas. Art. 45 de la Ley Orgánica.

2. Empresas de Economía Mixta: Empresa Pública. Empresas de - Participación Estatal, Sociedad Anónima de Estado. Arts. 46, 47 y 48 de la Ley Orgánica.

3. Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones Auxiliares de Crédito. Art. 3 y 46 de la Ley Orgánica.

4. Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas. Art. 3 y 46 de la Ley Orgánica.

5. Fideicomisos". 32

Una vez expuesto el criterio legal adoptado por los tratadistas en la materia, acerca de la clasificación de la - Administración Pública Paraestatal, incluyendo a los órganos descentralizados en ella, es conveniente anotar por su importancia, que la descentralización tiene varias clases o tipos, variando se - gún los autores.

En efecto, Gabino Fraga, inspirado en la Escuela Realista del Derecho, considera tres tipos de descentraliza- - ción diciendo:

"La descentralización ha adoptado tres modalidades diferen- - tes, que son:

- A) Descentralización por servicio;
- B) Descentralización por colaboración, y
- C) Descentralización por región". 33

31. Ob. cit., pág. 197.

32. Ob. cit., pág. 495.

33. Ob. cit., pág. 199.

Por su parte, el Lic. José Castro Estrada comparte el criterio del Dr. Fraga cuando señala:

"Afirma la presencia de la descentralización territorial o -- por región, por servicio o establecimiento público y por colaboración". 34

En cambio, Serra Rojas no comparte los anteriores criterios y descarta la descentralización por colaboración al apuntar:

"Dos grupos de organismos descentralizados son objeto de nuestro estudio:

A) La descentralización administrativa territorial o regional. Esta forma de organización administrativa se apoya en una base geográfica, como delimitación de los servicios que le corresponden.

B) La descentralización administrativa por servicio o funcional, que descansa en una consideración técnica para el manejo de una actividad determinada, o sea la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica o tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social...En el examen estricto de nuestro Derecho Constitucional y Administrativo nos permite afirmar que en nuestra organización administrativa no existe más que una sola forma y es la descentralización por servicio...La descentralización por región o territorial, entre nosotros es más bien una forma de descentralización política que administrativa...". 35

Por último, nos daremos a la tarea de transcribir el punto de vista del maestro Gutiérrez y González, quien cita la opinión de Castellanos Coutiño y Olivera Toro, en el siguiente sentido:

"El catedrático Horacio Castellanos Coutiño parece separarse del criterio adoptado por el Dr. Fraga y José Castro Estrada, y admite sólo la existencia de la descentralización por región y la

34. Citado por Gutiérrez y González, Ernesto. Descentralización por Servicio. Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. México, 1976, pág. 206.

35. Ob. cit., págs. 624 y 625.

de por servicio, sin aceptar la descentralización por colaboración ...". 36

Continúa señalando el Dr. Gutiérrez y González:

"En tanto que el maestro Olivera Toro, sin decir en forma expresa cuántos tipos de descentralización considera, pues estima que "...metódica y sistemáticamente, no es posible formar tipos o categorías precisas y bien delineadas de la descentralización..." parece aceptar solamente dos, al igual que el Lic. Castellanos -- Coutiño, pues en su obra sólo hace referencia al municipio (descentralización territorial) y a empresas descentralizadas por servicio, sin referirse a los casos de descentralización por colaboración". 37

Concluye el catedrático Gutiérrez y González en su disertación:

"Yo por mi parte, sin olvidar las atinadas palabras del Lic.- Olivera Toro, estimo la existencia de dos tipos de descentralización: por servicio y por colaboración; no comparto la idea de que la "regional" o "por región" lo sea, pues la considero eminentemente política y sólo por reflejo afecta la administración". 38

Hemos notado el desacuerdo de los tratadistas nacionales entre sus clasificaciones, repitiéndose este panorama entre los tratadistas extranjeros, y así, para no exagerar citas, nos avocaremos sólo a mencionar a dos autores franceses León Duguit y Marcelo Planiol, citados ambos por el catedrático Gutiérrez y González al describir:

"...El primero dice que la descentralización se puede producir en cuatro diversas formas, las cuales procede sólo a apuntar y no a estudiar en detalle, y son la descentralización regional, la patrimonial, la de función (*fonctionnariste*) y en fin, la concesión.

El segundo considera solamente la descentralización territorial y los establecimientos públicos que pueden asumir forma de descentralización por servicio o por colaboración, ya que anota entre ellos, las cámaras de comercio, agricultura e industria".39

36. Citado por Gutiérrez y González, Ernesto. Ob. cit., pág. 206.

37. Idem., pág. 207.

38. Ibidem., pág. 207.

39. Ibidem., pág. 207.

Por otro lado, contrario a todo lo que hemos venido citando de otros autores nacionales y extranjeros, el maestro Acosta Romero disiente de la clasificación al señalar:

"En nuestro concepto la clasificación tradicional copiada de la doctrina francesa...no es operante, en nuestros días, en México. El que un organismo preste servicio público, no es característica definitiva para considerarlo descentralizado (el Departamento del Distrito Federal presta muchos servicios públicos y no tiene esa naturaleza); el municipio es una estructura político-administrativa que corresponde a ideas democráticas para manejar los intereses colectivos de la población en una circunscripción territorial o región...técnicamente no tiene nexos con la administración centralizada federal...donde negamos que tenga el carácter de organismo descentralizado por región...Por cuanto hace a la descentralización por colaboración, se debe distinguir entre la organización del Estado y la de los particulares y, aunque éstos en algunos casos, realicen actividades de interés público, es muy discutible que se les pueda considerar como una forma descentralizada de la administración pública...Por eso, apuntamos que no consideramos aplicable esa clasificación ni esos criterios a la descentralización administrativa...". 40

Por nuestra parte, diremos que intencionalmente nos hemos abstenido de emitir un juicio o criterio propio, en relación con las figuras típicas de descentralización que los diversos tratadistas nacionales y extranjeros han clasificado, ello en virtud de que no obstante poseer dichos autores la sapiencia jurídica necesaria para analizar esos modos o tipos, aún no han logrado uniformar tal clasificación, menos aún lo haríamos nosotros -- con nuestra escasa experiencia y técnica jurídica al respecto, de ahí que aceptemos sin reservas las ideas de Olivera Toro, quien estima que "metódica y sistemáticamente no es posible formar tipos o categorías precisas y bien delineadas de la descentralización".

Ahora bien, debemos destacar, parafraseando las ideas del tratadista Serra Rojas, a la descentralización por servicio, como un modo de organización administrativa creada por Ley o decreto, revistiendo un régimen jurídico, denominación y fines, personalidad jurídica, estructura orgánica, patrimonio propio, régimen económico y financiero, relaciones con el Estado, debiendo atender determinadas actividades de interés general. La administración descentralizada por servicio, también llamada descentrali

zación técnica o administración indirecta del Estado, se desarrolla en nuestro país inspirada en la organización de los establecimientos públicos franceses, en las comisiones norteamericanas y en general, en los principios teóricos de la descentralización administrativa.

Finalmente y para concluir, la importancia de nuestra apreciación radica en que, las instituciones descentralizadas por servicio, al impulso de la doctrina administrativa mexicana incorporada a la legislación, han evolucionado con todos los caracteres de las exigencias de la actualidad. No mantenemos en pureza, una forma tipo de descentralización, un modelo uniforme, sino que a cada organismo se le reviste de la organización que ha sido más conveniente fijarle.

### 1.2.2. RELACIONES Y DIFERENCIAS CON LA CENTRALIZACION.

Creemos conveniente elaborar un análisis de las relaciones y diferencias entre centralización y descentralización administrativa, ambas referidas en materia federal, para la mejor comprensión de estas formas de organización administrativa que -- adopta el Estado.

Para ello, nos referiremos a lo señalado por -- Serra Rojas, quien sobre el particular a tratar nos apunta:

"En el régimen centralizado se mantiene la unidad, coordinación y subordinación de todos los órganos. Las ordenes corren a lo largo de toda la administración sin que pueda limitarse o destruirse más que por los propios Titulares en su esfera de competencia. Dice Viveiro de Castro "Aunque la centralización da una aparente robustez al cuerpo social, aniquila las libertades locales e individuales, esteriliza los gérmenes de la vitalidad pública y mata los elementos de orden moral, sin el cual es efímero todo poder e imposible toda civilización". 41

Continua expresando el precitado autor:

"Por lo contrario, en el régimen descentralizado, al ente público, con iniciativa y decisión propia, se le desliga por medio de la ley, de la acción inmediata del poder central y se subordi-

41. Viveiro de Castro. Citado por Serra Rojas, Andrés. Ob. cit., - pág. 504.

na a un régimen jurídico que lo aisla y lo somete a su propia responsabilidad. Entre el poder central y el organismo descentralizado no hay otra relación que las facultades estrictas de control y vigilancia, necesarias para mantener en forma precisa la orientación política y económica de todos los elementos del Estado. Dice el jurista García Oviedo "En realidad los argumentos aducidos en pro o en contra ya de la centralización, ya de la autonomía, muestran lo que hay de perjudicial o de ventajoso en ambos sistemas, preparando al problema una solución adecuada". 42

Agrega el tratadista citado con antelación que:

"Se ha expresado en pro de la centralización que las exigencias de la vida moderna, reclaman una acción uniforme e inmediata del poder público; la necesidad de criterios generales que faciliten el movimiento de los cuadros administrativos y el control más eficaz sobre los órganos centralizados. También se han emitido serias razones en pro de la descentralización o autonomía, desde luego para alejar los problemas técnicos de una excesiva burocratización que hace lenta y poco eficaz a la administración, ella permite una necesaria intervención de los administrados en la descentralización por región, aunque con una organización administrativa muy costosa". 43

Por nuestra parte, consideramos que la descentralización es una forma de organización administrativa de entidades autónomas, en donde los poderes de decisión que corresponden al órgano superior o central se transfieren estableciendo una relación de tutela administrativa especial, que no es la de jerarquía como en la centralización administrativa. Es importante destacar por nosotros, que como han dicho los autores, la relación que guarda el poder central con dichos organismos son facultades estrictas de vigilancia y control, para el manejo transparente de sus recursos financieros y para que no se aparten del objeto y fin específico de su creación, al cumplir determinadas actividades del Estado en servir al interés general.

De tal manera, procederemos ahora a señalar las diferencias entre la centralización y la descentralización al mencionar en forma general las siguientes: Para la centralización, es benéfico el poder establecer un criterio administrativo unifor

42. Carlos García Oviedo. Citado por Serra Rojas, Andrés. Ob. - - cit., pág. 504.

43. Idem., págs. 504 y 505.

me y en la descentralización por el contrario, hay una pérdida -- del criterio de uniformidad en la actividad administrativa, pudiendo atentar contra la cohesión del Estado. En la centralización, la tramitación administrativa pierde rapidez y oportunidad para la eficaz satisfacción de las necesidades e intereses públicos, en cambio, en la descentralización se asigna una solución rápida a los asuntos o necesidades públicas, por tener un régimen más apropiado que les transfiere poderes de decisión. La centralización resulta de una jerarquía de órganos y la existencia de unidad, coordinación y subordinación a los órganos superiores hasta llegar al Poder Ejecutivo, pero siempre dentro de la misma persona jurídica, la diferencia es que la descentralización crea personas jurídicas distintas, con el propósito de conferirles atribuciones y separar de esa forma la función administrativa, pero el Estado se reserva facultades para mantener la unidad de acción, -- es decir, de tutela administrativa, que sin ella la descentralización llegaría a una autonomía total, desintegrando al Estado, por eso la mayoría de los organismos descentralizados, salvo algunos por excepción, carecen de autonomía orgánica, conservando una dependencia con el Ejecutivo Federal. La realidad administrativa en tremezcla los dos sistemas, sin que la preferencia se pueda inclinar hacia una u otra forma de organización.

### 1.3. LA ORGANIZACION ECONOMICA DEL ESTADO. ANTECEDENTES.

En lo que atañe a esta forma de organización administrativa, consideramos de primordial importancia señalar que se le han dado diversas connotaciones a las formas de organización económica del Estado, tales como: Empresas de Economía Mixta, Empresas Públicas, Empresas de Participación Estatal, Sociedades Mercantiles de Estado y Sociedades Anónimas de Estado, mismas que integran la Administración Pública Paraestatal, conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; dada su extensión en el mundo occidental y en nuestro país, nos permitiremos hacer un breve comentario histórico sobre las corrientes económicas adoptadas en el extranjero y en México.

Al respecto, Acosta Romero expone:

"La empresa pública es una institución que tiene arraigo en los países extranjeros; su concepto se ha desarrollado a través -- de los siglos...La mayor parte de los autores (Ralph Davis. Historia económica mundial), señalan que los antecedentes de la empresa pública se encuentran en la Compañía de las Indias Orientales ...en el siglo pasado la empresa pública tuvo un gran auge en Europa, principalmente en Alemania y Francia...durante gran parte --

del siglo actual, las empresas navieras fueron propiedad de los - Estados europeos o con su participación mayoritaria...En épocas - recientes, las principales líneas aéreas y ferroviarias del mundo son empresas públicas, por ejemplo, Air France, Alitalia, KLM, -- British Airways, Aeroflot...en materia de ferrocarriles, British Railways, de Inglaterra, AMTRAK de Estados Unidos de Norteamérica-- ca..."44

En este sentido, Serra Rojas nos comenta:

"En el régimen de la libre empresa, la acción del poder público se ve limitada por el principio clásico de la economía liberal que sostiene que **"la economía progresa mejor sin la intervención del Estado"**. De acuerdo con estas ideas, la estructura del Estado capitalista se apoya en el régimen de la libre empresa independiente, que multiplicó estas empresas en forma arrolladora en los Estados Unidos de Norteamérica y en Inglaterra y en proporciones menores en otros Estados, pero siempre importantes para la economía nacional. Todo lo cual no fue obstáculo para que algunos Estados europeos...fundaran diversas empresas públicas.

La actividad de los particulares en el régimen liberal se conoce con el nombre de la economía de mercado libre, que rechaza toda intervención del Estado, salvo la protección de esas actividades. La acción económica descansa en los propósitos especulativos de la actividad individual, y en la determinación del precio sujeta a la libre fluctuación en el mercado...más tarde la empresa privada se liga al auge del capitalismo de tendencia monopolizadora, hasta que, finalmente, en el segundo cuarto de este siglo, el Estado comienza a ejercer una influencia mayor sobre las empresas hasta el advenimiento de la empresa pública. El Estado acaba por convertirse --entre indecisiones y vacilaciones-- en --promotor de una economía dirigida que da paso a nuevas formas de intervención del Estado en el proceso de la producción. La era --contemporánea, con las nuevas ideas del demoliberalismo o liberalismo social y los grandes adelantos científicos y tecnológicos, señalan nuevos derroteros al Estado, con el constante aumento y cambio de sus actividades en campos hasta ayer reservados exclusivamente a la economía privada. El mundo atraviesa por una profunda crisis de incertidumbre...como el tremendo proceso contradictorio entre sistemas económicos y políticos irreconciliables, los -- índices demográficos en constante y peligroso aumento, desempleo, inflación, el de la distribución justa de la riqueza social. La -- organización política no puede esperar con los brazos cruzados, --

ante la miseria colectiva o el temor de un desquiciamiento económico, a que buenamente lleguen los promotores del desarrollo económico, industrial o comercial". 45

Dentro de estas ideas, Olivera Toro nos señala:

"La empresa pública es según William A. Robson "La más importante invención del siglo XX en el campo de las instituciones públicas".

El nuevo sentido de la actividad estatal...se manifestó convirtiendo al Estado en productor, comerciante o distribuidor de bienes o servicios...el Estado crea empresas públicas, ante el urgente problema de satisfacer necesidades de carácter económico, en aquellos campos en que la iniciativa particular resulta impotente o indiferente, y también en donde se agudizan las tensiones sociales...la formación de esas entidades está motivada por la consideración de que no deben llegar a manos de los particulares determinadas actividades en las que operan fuertes razones de la Defensa Nacional, de Política Nacional o Internacional...".46

Derivado de lo anterior, creemos conveniente señalar en forma personal, que es muy difícil agregar algo sin caer en la reiteración de las transcripciones que hemos citado de los autores, por la forma y claridad expuesta por ellos, al desarrollar las diversas corrientes económicas que históricamente se han dado en el extranjero y que han obligado al Estado para que intervenga en asuntos económicos que le estaban limitados por los particulares.

Convergiendo con los criterios señalados, el intervencionismo de Estado en México y el nacimiento de la empresa pública, se heredaron al amparo de graves problemas ancestrales y de una creciente inseguridad política y económica. Siendo interesante manifestar lo que al respecto Serra Rojas nos comenta:

"El régimen del general Porfirio Díaz dió grandes facilidades al capital extranjero, que comenzó a desarrollar formas de empresa privadas, para la explotación de los recursos naturales, minería, petróleo, ferrocarriles y otros. El régimen de la libre empresa quedó en manos de los extranjeros, con una precaria intervención del gobierno y de la clase capitalista nacional alejada del desarrollo económico.

La revolución de 1910 señaló nuevas rutas para la transforma-

45. Ob. cit., págs. 697 y 698.

46. Ob. cit., págs. 317 y 318.

ción económica de la Nación...El sistema de 1917, las sucesivas - reformas a la Constitución y las leyes administrativas que surgieron, nos ofrecen un cuadro amplio de intervencionismo de Estado, - en forma exclusiva o en forma concurrente con los particulares... Desde luego hay ciertas materias que han sido nacionalizadas como el subsuelo --minería y petróleo--, el espacio, el agua, la energía eléctrica. En cuanto al petróleo y la energía deben ser explotadas directamente por el Estado; las sustancias minerales...espacio y el agua...pueden ser explotadas tanto por el Estado, como - por las empresas mexicanizadas.

A partir de 1925 hasta la fecha se fundan numerosas instituciones productoras de bienes materiales o servicios, bajo la forma de empresas públicas, semipúblicas...otras formas que adquirieron gran desarrollo han sido la empresa de participación estatal y el régimen de los fideicomisos...para impulsar ramas importantes en la industria, turismo, petróleo y otras.

La empresa pública o semipública nació en México al impulso - de las nuevas ideas provenientes de la Revolución de 1910 inspiradas en una justa distribución de la riqueza, al mismo tiempo que los gobiernos revolucionarios posteriores han suplido a la iniciativa privada en importantes renglones de la economía nacional".47

En consecuencia diremos, que haciendo una reseña de los antecedentes de las diversas corrientes económicas desarrolladas en el mundo y en nuestro país que marcaron el advenimiento de la empresa pública, nos apartaremos del contenido histórico, valioso por cierto, pero extenso en fechas, datos e informaciones.

En su nacimiento se explica una serie de factores sociales referidos a la crisis del liberalismo del siglo pasado, a la fusión de las empresas privadas al capitalismo monopolista, que motivó el avance del intervencionismo estatal y la planificación económica en áreas estratégicas, para su desarrollo y expansión. A través de la empresa pública, el Estado moderno realiza su política de Nacionalización de aquellas industrias vitales, en donde la intervención estatal es básica, eliminando a los propietarios y a la dirección capitalista; y también, por qué no, para realizar prácticas económicas combinadas con capitalistas nacionales para otras áreas no tan estratégicas para el Estado.

La empresa pública aparece como la forma que revisten ciertas unidades jurídico-económicas, sean industriales o comerciales, con objetivos de interés público y bajo la propiedad o dirección del Estado, pero que requieren de libertad, flexibili

dad y espíritu empresarial y a las que perjudicaría, como lo hemos visto en otras formas de organización administrativa del Estado, la falta de rapidez y la forma rígida de la administración burocrática.

Por todo lo analizado, hemos de concluir que vivimos una época en que el Estado tiene que hacer frente a los retos que le exigen los tiempos modernos, hay una realidad evidente: carencias y necesidades de la población insatisfechas, que obligan al Estado a intervenir en actividades industriales y comerciales, para satisfacer el interés público de sus administrados y mejorar su nivel económico y social.

### 1.3.1. LA EMPRESA PUBLICA. CONCEPTO.

Sobre esta forma de organización económica del Estado, son variados los criterios sobre el concepto de empresa pública, ya que se encuentra en plena evolución doctrinal, al menos en México, pues la actividad Estatal intervencionista tiene presencia recientemente.

Sobre el particular, Acosta Romero alude:

"Empresa, según el diccionario de la Academia Española, en su acepción jurídica, es "Casa o Sociedad Mercantil o Industrial fundada para emprender o llevar a cabo acciones, negocios o proyectos de importancia".

Como se puede ver esta definición resulta en la actualidad de poco contenido e inexacta para comprender esta noción...en materia jurídica no tiene una fisonomía particular puesto que no es una persona jurídica colectiva, a pesar de que diversas normas hablan de ella, es fundamentalmente una noción de carácter económico y a veces político...en el campo de la economía se le concibe como la organización técnico-económica de los factores de la producción, fundamentalmente por su naturaleza, trabajo y capital, para obtener bienes o servicios, destinados al consumo, con la intención de obtener beneficios". 48

Adicionando a lo antes apuntado señala que:

"Aceptando desde un punto de vista económico, la empresa pública es la "conjunción de los factores de la producción para ob-

tener bienes o servicios, que el Estado considera en un momento - necesarios para el interés general o la satisfacción de necesidades colectivas...". 49

Complementando las nociones expuestas, al referirse a la definición de empresa, Serra Rojas nos dice:

"La empresa privada en general es la empresa constituida por los particulares con propósitos de lucro, para organizar los factores de la producción.

El concepto de empresa se entiende como la actividad que se realiza para alcanzar un fin determinado...la extensión de este concepto no permite precisar los elementos propios de la empresa, por lo que la doctrina económica se refiere a la empresa como: -- "La organización de los factores de la producción con propósitos mercantiles".50

Agrega a la definición el precitado tratadista:

"Ante la diversidad de los criterios para precisar el concepto de empresa pública en la doctrina y en el derecho comparado, - presentamos un concepto general al cual haremos referencia en forma constante:

Las empresas públicas son entidades de Derecho Público, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propio, creadas o reconocidas por medio de una Ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales y otras de naturaleza económica cualquiera que sea su denominación y forma jurídica.

En un concepto más estricto, se alude a la empresa pública en toda explotación en la que un ente público posee una parte importante de su patrimonio y subordinada a un régimen de Derecho Público en unos casos y en otros a un régimen mixto". 51

Para concluir con las conceptualizaciones de la Empresa Pública, a continuación transcribiremos la opinión del Dr. Alejandro Carrillo Castro, quien establece:

"Cuando se les nombra Empresas Públicas, Empresas de Economía Mixta, Organismos Descentralizados y/o de Participación Estatal, - se habla en sentido generosamente lato, de todos estos entes que

49. Ibidem., pág. 228.

50. Ob. cit., pág. 706.

51. Ibidem., págs. 708 y 709.

forman nuestro Sector Paraestatal, ya que por su contenido es un grave error tal denominación.

La Empresa Pública debe ser un medio del cual se vale el Estado para impulsar el desarrollo general de la Nación y por ello, cuando participa administrativamente sin aportar capitales o con una porción minoritaria de los mismos, está realizando la forma más conveniente de su acción, ya que este límite le permite lograr su finalidad general y deja margen a la inversión privada, reservándose capitales para otras inversiones públicas necesarias, por tanto, las Empresas Públicas son entes Estatales creados por el Congreso o por decreto del Ejecutivo Federal, que realizan una actividad industrial o comercial, bajo un régimen mixto de Derecho Público y Privado, en donde el primero tiene una importante parte...". 52

Por nuestra parte, de todo lo anterior apreciamos que por lo general, cuando se trata de empresas públicas o empresas de Estado, la empresa pierde su característica de obtención de lucro o ganancia, características de la empresa privada, para abarcar una finalidad más esencial, atender las necesidades colectivas o al interés general, con independencia de la utilidad pecuniaria que podrá obtener de ella.

Creemos conveniente señalar, que el concepto -- ofrecido por el Dr. Serra Rojas de manera general se apega correctamente a una definición de Empresa Pública, considerando innecesario volverlo a reproducir textualmente.

Por otro lado, creemos importante destacar que la razón de la existencia y creación de las Empresas Públicas se justifica en forma diáfana, es decir, el Estado no es comerciante ni industrial dentro de sus fines primordiales, pero en ciertos momentos no puede permitir, en orden a su propia conservación y a la de la colectividad que representa políticamente, que en áreas estratégicas de sus propios Bienes Nacionales, los particulares sigan prestando un servicio que, si bien nació como privado ahora se ha convertido en público. Por eso sentimos la importancia en señalar que, llega un instante en que las necesidades creadas por el hombre y satisfechas por él en un juego libre de empresa o de intereses, se generalicen a tal grado que queden insatisfechas -- por el capricho de los empresarios privados, y por ello como consecuencia, pongan en peligro la estabilidad social; de ahí que, según nuestra apreciación, el Estado se haya visto obligado a su

tituir a la Empresa Privada o capitalista por una Empresa Pública o Empresa de Estado, y que se cumpla por un lado, con el deber -- histórico de manejar los recursos naturales propios de la Nación, y por el otro, el de satisfacer las ingentes necesidades del interés público.

### 1.3.2. CLASES DE ACCIONARIO ESTATAL.

Como ya indicamos en los incisos precedentes, -- acerca de la organización económica del Estado, se han desarrollado en nuestro país ciertos tipos de empresas que combinan la ac-- ción del Estado con los particulares o intereses privados, sin -- asignarles a estas empresas el carácter de instituciones públicas o empresas públicas. Tal es el caso de las Empresas de Participación Estatal o Empresas de Economía Mixta que han sido reglamentadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Asimismo, sobre el particular nos permitiremos citar al tratadista Serra Rojas, quien establece:

"No debemos olvidar que estas empresas se constituyen bajo -- las formas del Derecho Privado, y es él mismo el que rige sus relaciones jurídicas, con las salvedades que imponen las leyes administrativas.

En general podemos definir a las Empresas de Participación Estatal como aquéllas empresas privadas en las que el Estado tiene un interés económico preferente que le permite intervenir o administrar una empresa.

Las Empresas de Participación Estatal han sido reglamentadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La enumeración de ellas las podemos encontrar en los Acuerdos Presidenciales publicados en el D.O.F. del 17 de Enero de 1977 y del 12 de Mayo del mismo año... Dos preceptos de la Constitución aluden -- a las Empresas de Participación Estatal, el artículo 93 párrafo -- segundo y el artículo 123 Apartado "A", fracción XXXI...". 53

Coincidiendo con el orden de ideas expuesto anteriormente, el jurista Gabino Fraga, concluye con las clases de accionario estatal en las Empresas de Participación Estatal mayoritaria y minoritaria al manifestar:

"Juntamente con los órganos descentralizados, la Ley incluye en la que denomina Administración Pública Paraestatal a las Empresas de Participación Estatal mayoritaria y minoritaria.

Desde hace muchos años la legislación mexicana ha aceptado el sistema hoy tan en boga de la asociación del Estado con intereses particulares, en la forma de sociedades mercantiles sujetas en -- principio a las normas de Derecho Privado y así fue como se constituyó en México, la antigua compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México. Tales empresas llamadas de Participación Estatal son las que en las legislaciones extranjeras y en la doctrina se denominan Empresas de Economía Mixta.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluye en la Administración Pública Paraestatal a las Empresas de Participación Estatal, distinguiendo en los artículos 46 al 48 de la -- misma entre Empresas de Participación Estatal mayoritarias y minoritarias (art. 3° fracción II).

Dentro de la Administración Pública Paraestatal se consideran Empresas de Participación Estatal mayoritaria, incluidas las Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones Auxiliares, y -- las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas, aquéllas -- que satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras Empresas de -- Participación Estatal, una o más Instituciones Nacionales de Crédito u Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, una o más Instituciones Nacionales de Seguros o de Fianzas, o uno o más fideicomisos a que se refiere la fracción III del artículo 3° de la Ley, considerados conjunta o separadamente aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social;

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente -- (art. 46).

La ley dispone: Se asimilan a las Empresas de Participación -- Estatal mayoritaria las sociedades civiles así como asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de las mencionadas en el inciso a) anterior, o alguno o varios de ellos se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes (art.47).

Para los efectos de esta Ley, serán Empresas de Participación Estatal minoritaria las sociedades en que uno o más organismos -- descentralizados, otra u otras Empresas de Participación Estatal

mayoritaria, consideradas conjunta o separadamente, posean acciones o partes de capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquél.\*

La vigilancia de la participación estatal estará a cargo de un comisario designado por el Titular de la Secretaría Coordinadora del sector correspondiente, escuchando la opinión del Secretario de la Contraloría General de la Federación.

Las relaciones de las Empresas de Participación Estatal minoritaria con la Administración Pública Federal serán las que determine la ley (art. 48)". 54

Por nuestra parte consideramos al respecto, que es importante mencionar dentro del estudio de las Empresas de Participación Estatal mayoritaria o minoritaria, que el régimen jurídico seguirá siendo de tipo mercantil, es decir, de Derecho Privado, no debiendo considerarse como Empresas Públicas o de Estado. La única diferencia que vemos dentro de la finalidad de estas Empresas semipúblicas, es que se apartan de los fines de lucro, característica especial de las sociedades mercantiles, y enfocan -- sus fines a cumplir las necesidades ingentes del interés público o necesidades sociales.

En estas Empresas semipúblicas o de Participación Estatal, vemos que el Estado al ser poseedor de las acciones en dichas Empresas de Economía Mixta, siendo dueño total o parcial del capital social de las mismas y convertirse en Accionario Estatal, adquiere por ese hecho, las facultades de **nombramiento** de sus directivos u órganos de gobierno de estas empresas, así como de modificar o **vetar** los acuerdos que tomen en sus asambleas -- los accionistas o directivos, y el de **vigilar** a través de un comisario designado por la Secretaría Coordinadora del ramo, y escuchando a la Contraloría General de la Federación, que continúen -- cumpliendo los objetivos y fines que persigue el Estado, y que el manejo de los recursos financieros se haga con transparencia y honestidad por los directivos de estas Empresas semipúblicas.

En nuestra opinión, es insoslayable que el Estado adquiera --en las sociedades civiles o mercantiles constituidas como Empresas Privadas, pero que presten un servicio público-- todas las partes representativas del capital social de una empresa que preste un servicio público, ya de grado o en el ejercicio de su soberanía, y de ahí que proceda la explotación de una --

\* (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Actualizada y Reformada. Edit. Porrúa, S.A., Décima Cuarta Edición. México, - 1986, pág. 53).

54. Ob. cit., págs. 203 y 204.

**Empresa Privada bajo un régimen político**, es decir, el Estado precisa y debe adquirir los títulos representativos del capital social de las Empresas Privadas que presten un servicio público, como las de explotación y producción del petróleo, la energía eléctrica, comunicaciones y transportes, y que cada día eran un problema para el Estado, pues en verdad al prestar un servicio público, no se les podía permitir que pretendieran seguirse rigiendo bajo el sistema de la libre empresa o libre concurrencia, con fines de lucro, con los daños naturales a la colectividad y el riesgo de evitar posibles situaciones antisociales o que afecten al interés público o general de la Nación.

### **1.3.3. EL FIDEICOMISO PUBLICO. CONCEPTO.**

Como último inciso del primer capítulo de este trabajo, corresponde ahora el estudio conceptual del fideicomiso, el cual se clasifica en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como integrante de la Administración Pública Paratotal, y que el Estado adopta para cumplir los fines públicos.

Sobre el particular, Serra Rojas señala:

"En relación al origen del fideicomiso, se remonta hasta el Derecho Romano, como fideicommissa o fideicommissum y el pactum fiduciae...La fiducia es un acto jurídico cuyo cumplimiento se apoya en la buena fe de las partes, una de ellas se compromete a realizar en beneficio de la otra parte o del tercero, que designe, la entrega de una cosa o ejecución de una obligación...El pactum fiduciae es un contrato apoyado en la buena fe, a través del cual quien recibía la propiedad de una cosa se obligaba a reintegrarla bajo las circunstancias pactadas.

Doctrinalmente podemos definir al fideicomiso de acuerdo con los principios siguientes:

El fideicomiso es un acto jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio con bienes y derechos, cuya titularidad se atribuye a una institución fiduciaria expresamente autorizada, para la realización de un fin lícito determinado (Esta definición se apoya en los arts. 838 y 839 del proyecto de Código de Comercio, citadas por Raúl Cervantes Ahumada, Títulos y Operaciones de Crédito. Sexta Edición. México, 1969, págs. 287 y ss.).

La Ley de Títulos y Operaciones de Crédito define al fideicomiso en los términos siguientes:

En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización -

de ese fin a una institución fiduciaria". 55

En otro orden de ideas, Acosta Romero dice:

"El fideicomiso de Estado, fideicomiso público o del Gobierno Federal, es de aquéllas instituciones que son con mayor frecuencia utilizadas en la práctica, en los últimos años, y que, sin embargo, su precisión teórica y legal dista mucho de haberse logrado...en efecto, salvo escasas referencias teóricas no existe en nuestra literatura jurídica, un concepto de lo que debe entenderse por fideicomiso de Estado o fideicomiso público, que viene a ser una variante del fideicomiso en general.

Además, las normas que se refieren al fideicomiso público están dispersas en Leyes especiales y no existe una Ley que los regule en forma sistemática.

El concepto de fideicomiso público, es un contrato por medio del cual el Gobierno Federal a través de su Dependencia y en su carácter de fideicomitente (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), transmite la titularidad de bienes del dominio público -- (previo decreto de desincorporación) o del dominio privado de la Federación o afecta fondos públicos, en una Institución fiduciaria (Instituciones Nacionales de Crédito), para realizar un fin lícito de interés público.

Desde luego, esta definición será aplicable a los fideicomisos públicos Federales, pero ello no excluye la existencia de fideicomisos públicos locales establecidos por las Entidades Fedrativas o incluso contratados por los municipios, llamados fideicomisos públicos municipales, ya que no habiendo prohibición para ello, también este concepto es aplicable a estos dos tipos de Entidades que, de hecho, ya han celebrado este tipo de contratos...". 56

Agrega el precitado tratadista que es esencial determinar:

"Los sujetos de la relación fiduciaria, son los siguientes:

1.- Fideicomitente, es la persona titular de los bienes o derechos (Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), que transmite a la fiduciaria, para el cumplimiento de una finalidad lícita y, desde luego, debe tener la capacidad jurídica para obligarse y para disponer de los bienes.

2.- Fiduciaria, es la Institución de Crédito que tiene conce-

55. Ob. cit., pág. 732.

56. Ob. cit., págs. 256 y 257.

sión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para actuar como tal.

3.- Fideicomisario, es la persona que recibe el beneficio (no siempre existe) del fideicomiso o la que recibe los remanentes -- una vez cumplida la finalidad.

El fideicomiso implica siempre la existencia de un patrimonio que se transmite por el fideicomitente, al fiduciario, quien será siempre titular del patrimonio fiduciario y es una Institución de Crédito, el fideicomitente y, en su caso, los fideicomisarios sólo tendrán derecho a los rendimientos o beneficios que produzca el patrimonio, o en su caso, a los remanentes que quedaron una -- vez cumplido el fin para el cual se constituyó o los derechos que expresamente se hubieran reservado en el acto constitutivo". 57

Por nuestra parte, señalaremos que los fines de los fideicomisos de Estado siempre serán de interés público, para satisfacer las necesidades colectivas y obtener mejores rendimientos de los recursos de la Administración Pública, optimizar esa actividad y mejorar su eficacia. Los fines concretos son muy amplios y deben ser pactados por escrito en cada contrato.

Una vez que se ha tratado de conceptualizar al fideicomiso público en los párrafos precedentes, transcribiendo las nociones de los tratadistas Acosta Romero y Serra Rojas, nos resta sólo precisar que el fideicomiso es regulado en materia mercantil por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; -- en materia Bancaria por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; en materia administrativa por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus artículos 1º párrafo tercero, 3º fracción III, y 49; Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público; Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 7, y el Acuerdo Presidencial publicado en el D.O.F. del 27 de Febrero de 1979, en el cual establece la constitución, incremento, objeto, fines y extensión de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal.

Sobre este particular, dada la extensión del -- Acuerdo Presidencial referido y los diversos artículos y Leyes Especiales citadas, consideramos impropio reproducir textualmente dicha regulación jurídica, en virtud de que esta figura de organización y operación de crédito de tipo mercantil adoptada administrativamente por el Estado como atribuciones del Poder Público, -- le concedemos importancia en la clasificación e integración dentro de la Administración Pública Federal Paraestatal, pero para -- los fines de investigación del presente trabajo, el fideicomiso --

no forma parte del fondo o contenido del estudio a tratar.

Concluyendo diremos que los fideicomisos utilizados por el Gobierno Federal, autoridades locales y municipales, tienen propósitos específicos hacia ciertas áreas de la economía; apoyan a la mediana y pequeña industria; a la agricultura y ganadería, a las exportaciones mexicanas, al desarrollo turístico, al desarrollo portuario y pesquero y al desarrollo de la vivienda de interés social, no obstante esto, el fin de los fideicomisos es el interés colectivo para lograr el bienestar general de la población y no se constriñen a la lista citada, pues sus objetivos son amplísimos, realizando la gama más variada de actividades, dependiendo de su constitución en el contrato respectivo.

## CAPITULO II. LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

### 2. ANTECEDENTES EN MEXICO.

El exámen que hemos hecho en el capítulo precedente como ya se anotó, ha demostrado la idea que se tiene hoy -- día de las formas que asume la organización de la Administración Pública Federal, constituida en la forma centralizada a través de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y -- las Procuradurías de la República y del Distrito Federal, en donde el Poder Ejecutivo lleva una centralización perjudicial para -- la administración misma y para el país, por lo que debido a la ampliación de sus actividades en razón de sus objetivos políticos, -- económicos y sociales, así como al incremento de las necesidades de una población cada día más numerosa, ha adoptado el Estado Mexicano nuevas formas de organización y funcionamiento en la Administración Pública, tanto en las Instituciones centralizadas como en las descentralizadas en su conjunto.

Ahora se estudiarán en este capítulo dos formas de organización administrativa, que son las que en la realidad mexicana se relacionan con el tema central del presente trabajo de investigación, siendo la **desconcentración y la delegación**, las -- cuales con una falta de sentido doctrinario han sido confundidas o utilizadas indistintamente por los miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y que sirven para desahogar los asuntos de una excesiva centralización en nuestro país.

Trataremos de precisar en este capítulo, por -- conducto de las palabras de distinguidos tratadistas mexicanos y extranjeros, el concepto y las variantes entre estas dos formas -- de organización, incluso su diferenciación con la descentralización ya analizada, para poder más adelante apreciar la aplicación de ellas, en un organismo público descentralizado y el proceso de desconcentración en su funcionamiento a través de la delegación -- de facultades hacia las Entidades Federativas.

Sobre el particular, Acosta Romero señala:

"La desconcentración estrictamente administrativa se identifica en México, con unidades administrativas que forman parte de la Administración Pública Federal, Estatal o municipal. Por ejemplo, unidades desconcentradas de la Administración Pública Federal -- son: A) Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; B) La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; C) El Instituto Politécnico Nacional de

pendiente de la Secretaría de Educación Pública; D) La Lotería Nacional dependiente de la Secretaría de Salud...es más, no existe una precisión estricta de estos conceptos, ni teórica, ni legislativa, pues se habla inclusive de variantes de centralización des-  
concentrada, desconcentración central, periférica, unitaria, li-  
neal, horizontal, etc., asimismo se habla de delegación de facultades, etc.,... también puede llegar el caso de que un organismo descentralizado desconcentre territorial o periféricamente sus --  
servicios, por ejemplo, la UNAM es un organismo público desentra-  
lizado y desconcentra sus servicios en varias unidades, como son las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales (ENEP), de las -  
que existen las unidades de Acatlán, Iztacala y Aragón en el Esta-  
do de México, así como Zaragoza en el D.F.; Petróleos Mexicanos -  
que también es un organismo público descentralizado divide sus de-  
pendencias en zona sur, centro y norte.

Para los especialistas...uno de los principios modernos funda-  
mentales es el de delegar el poder y la responsabilidad en esca-  
las desconcentradas, pero, a la vez que el nivel superior delega  
poderes y responsabilidades, se asegura de conservar de hecho el  
control de los mismos y que los niveles inferiores tomen decisio-  
nes y actúen como señale la dirección...la descentralización de -  
la administración consiste en hacer descender la facultad de deci-  
sión al nivel más bajo posible y la desconcentración consiste en  
desintegrar a la unidad de administración y separarla del centro.

La desconcentración, que podríamos calificar de fundamental-  
mente administrativa, en México, también tiene matices políticos,  
pero más bien hace referencia a estructuras administrativas de --  
rango intermedio dependientes, jerárquicamente, de otros órga-  
nos".58

En concordancia con todo lo anterior, Serra - -  
Rojas dice:

"En los regímenes intensamente centralizados se han suscitado  
numerosos problemas con la actuación de ciertos organismos admi-  
nistrativos a los cuales es necesario dotar de una útil libertad  
de movimiento y responsabilidad. La complejidad creciente de los  
problemas económicos, el aumento de la burocracia y la población,  
las exigencias desorbitadas de las leyes administrativas y el cre-  
ciente intervencionismo de Estado, obligan al poder público a un

desplazamiento o desprendimiento de facultades o poderes de los propios órganos centralizados..."59

En este mismo orden de ideas, Olivera Toro establece:

"En la desconcentración el Estado atribuye un limitado poder de actuación y decisión a órganos que administra más o menos directamente o sea que corresponden a su propia estructura Estatal, que no están alejados del poder central, con el objeto de descongestionar a los órganos centrales para dar solución fluida y mejor a los asuntos administrativos...en ningún caso los órganos desconcentrados tienen personalidad jurídica distinta de la administración Estatal. Más que nada es una técnica de poder, pero -- que es necesario precisar para que no se manosee el concepto".60

Derivado de lo anterior, por nuestra parte opinamos que, en nuestro país la complejidad y desarrollo de las funciones a cargo de la Administración Pública Federal, ha hecho necesaria la adecuación de las estructuras existentes para atender su ejercicio, y propiciar a su vez por el incremento de las necesidades de la población, la creación de nuevos métodos, procedimientos, formas de organización y órganos acordes a su desenvolvimiento dinámico, siendo para nosotros, la desconcentración en México, un medio más para que el Estado coadyuve a un desarrollo homogéneo en el tránsito de la centralización a la descentralización administrativa, apartándonos por no ser tema central de esta investigación, de la desconcentración política-territorial que se identifica en México, con las Entidades Federativas y los municipios, constriñiendo nuestro estudio a la desconcentración administrativa como una variante de las formas de organización elementales que forman parte de la estructura pública del Poder Ejecutivo.

59. Ob. cit., pág. 507.

60. Ob. cit., pág. 299.

## 2.1. CONCEPTO Y FUNDAMENTACION JURIDICA.

Trataremos de conceptualizar a esta forma de organización administrativa, la desconcentración, a través de los diversos criterios emitidos por distinguidos juristas mexicanos -- así como algunos extranjeros como lo hicimos en el capítulo anterior, iniciando por Serra Rojas, quien al señalar en que consiste menciona:

"Se llama desconcentración administrativa a la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de -- una competencia exclusiva o un poder de trámite, de decisión, -- ejercido por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación".61

Añade el maestro Serra Rojas otra cita al agregar:

"La desconcentración es una técnica de organización que consiste en reconocer importante poder de decisión a los agentes del poder central, colocados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios".62

Finalmente el precitado tratadista señala:

"Es notoria la tendencia para hacer de la desconcentración -- una forma o modo especial de organización administrativa con sus elementos propios. Es ésta la razón de la diversidad terminológica de la desconcentración, llamada en ocasiones descentralización burocrática o funcional. La denominación adecuada es la desconcentración administrativa, porque no estamos en presencia de un organismo descentralizado y deben evitarse confusiones.

Juan Luis de la Vallina Velarde, "La Desconcentración Administrativa", Revista de la Administración Pública, número 35, -- pág. 75, concluye: Así pues, podemos entender por desconcentración, aquél principio jurídico de organización administrativa en virtud del cual, se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la je--

61. Enrique Sayagués Laso. Citado por Serra Rojas, Andrés. Ob. -- cit., pág. 507.

62. Georges Vedel. Citado por Serra Rojas, Andrés. Ob. cit., págs. 507 y 508.

rarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma.

Del anterior concepto puede deducirse que para la existencia del principio de desconcentración dentro de la Administración Pública es necesaria la concurrencia de ...la atribución de una competencia en forma exclusiva; a un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía, pero que esté encuadrado dentro de la misma; un ámbito territorial dentro del cual el órgano ejerza la competencia que le es atribuida...es notoria la tendencia del Gobierno Mexicano, en la reforma administrativa que lleva a cabo, la adopción de algunas formas administrativas desconcentradas. La experiencia administrativa en cada uno de los órganos creados podrá revelar sus beneficios o las adaptaciones y reformas que sean indispensables, aconsejadas por la realidad institucional. Así pasamos de un ensayo de simple delegación de atribuciones a órganos decisorios efectivos".63

Continuando con la conceptualización de esta forma de organización, corresponde ahora la opinión del maestro Gabino Fraga quien dice:

"La desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente".64

Sobre el particular, Carrillo Castro señala:

"Para la solución de los problemas que generan los aspectos de la centralización o congestión en el centro, se ha buscado realizar un proceso de desconcentración de facultades y funciones en distintos órganos de la propia estructura de una dependencia.

El presente trabajo tiene por finalidad presentar un primer intento de definición de lo que es la desconcentración administrativa en su acepción genérica...puede considerarse como:

"Un proceso jurídico-administrativo que permite al titular de una Institución, por una parte, delegar en sus funcionarios u órganos subalternos, la responsabilidad del ejercicio de una o varias funciones que le son legalmente encomendadas--excepto las que por disposición legal deba ejercer personalmente--, y por otra transferir los recursos presupuestales y apoyos administrativos -

63. Ob. cit., pág. 508.

64. Ob. cit., pág. 165.

necesarios para el desempeño de tales responsabilidades".<sup>65</sup>

Proseguimos con las ideas sobre la desconcentración, al conocer la opinión del maestro Olivera Toro, quien establece:

"El obligado reparto de las funciones modernas de la administración o el desempeño de las actividades de prestación de bienes o servicios se realiza en formas y con arreglo a criterios y principios diversos... Si este reparto se hace dentro de la misma persona jurídica Estatal, dándole ciertas facultades para la actuación y decisión a sus órganos, surge la desconcentración que es un reparto de competencias entre órganos de la misma persona jurídica pública, ejerciendo su competencia con determinadas modalidades, se confiere competencia a uno de los órganos encuadrados en la jerarquía que son los que originan a la desconcentración.

Dice Berthélemy, *Traité Elémentaire du Droit Administratif*, - París, pág. 113, "Que la descentralización burocrática se llama desconcentración, que se emplea para caracterizar las medidas por las cuales acrecen los poderes y las distribuciones del poder central. La desconcentración prepara la vida para la verdadera descentralización". Pero es distinto el origen y la naturaleza de la descentralización burocrática o desconcentración y el de la descentralización que él llama autárquica. También es impreciso decir la desconcentración es una subespecie de descentralización".<sup>66</sup>

En el mismo orden de ideas, José Canasi, cita a Berthélemy, diciendo:

"Este mismo autor sostiene: "Son órganos administrativos que gozan de cierta independencia del poder central, pero que carecen de personalidad jurídica para estar en Derecho. En Francia, a estos desprendimientos administrativos se les denomina desconcentración".<sup>67</sup>

En forma análoga con el criterio anterior, el maestro Castellanos Coutiño en particular argumenta:

65. Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración Administrativa. Colección: Lineamientos, número 5, publicada por la Secretaría de la Presidencia. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1981, pág. 13.

66. Ob. cit., págs. 299-301.

67. Ob. cit., pág. 305.

"Algunos tratadistas opinan que la desconcentración, es el paso de transición obligado de la centralización a la descentralización. Al respecto conviene señalar que las Instituciones jurídicas, no son seres biológicos que alcancen distintos grados de evolución por sí mismos, sino que es la realidad social lo que determina su configuración, pudiéndose entonces aceptar que una Institución, en un momento dado se convierta de desconcentrada a descentralizada, existiendo la posibilidad que por así requerirlo -- las exigencias y fines Estatales, quede subsumida en la centralización".68

Corresponde ahora el recurrir a los autores extranjeros que se ocupan de la desconcentración administrativa, -- opinando que debemos cuidar que el sistema político sea semejante en un mínimo al de nuestro país, para tener criterios similares a los que hemos transcrito. Por ello daremos a continuación, las -- conceptualizaciones de esta forma de organización desde el punto de vista del tratadista uruguayo Sayagués Laso, quien establece:

"La excesiva concentración funcional no subsiste en las grandes administraciones, por cuanto la intervención Estatal cada día mayor, congestionando la actividad de los jefes que ha obligado a ampliar la esfera de acción de los organismos subordinados, consecuentemente se ha operado un desplazamiento de poderes de administración del jefe hacia los organismos inferiores, sin -- romper la vinculación jerárquica entre dichos órganos, lo que le ha dado fisonomía especial, este proceso de desplazamiento de poder hacia el inferior se denomina desconcentración".69

En relación con lo anterior, el tratadista francés Jean Rivero sostiene:

"Estos órganos no se desligan ni destruyen la relación jerárquica, ni pierden su carácter de ente centralizado, pero adquieren facultades o poderes exclusivos, una limitada y precaria autonomía que es libertad restringida o condicionada, más no autonomía. La desconcentración es la preparación de un órgano en tránsito hacia la descentralización en instituciones donde la administración juzga conveniente una relación especial, pero estima ineficaz el régimen de descentralización para esa clase de asuntos".70

68. Ob. cit., pág. 131.

69. Ob. cit., pág. 224.

70. Citado por Serra Rojas, Andrés. Ob. cit., pág. 508.

Sobre el particular, el tratadista alemán Ernst Forsthoff señala:

"Las expresiones de concentración y desconcentración son de uso reciente, habiéndose impuesto con las aspiraciones hacia una reforma en Prusia de su administración, en el curso de los años veinte, pero dejemos a un lado si la elección de las palabras ha sido feliz desde el punto de vista gramatical, pues proceden en realidad del derecho administrativo francés, siendo objetivo señalar que son aquéllas formas de articulación de poderes que no pueden confundirse con la centralización o descentralización. Por -- concentración o desconcentración, se entiende diversos grados de articulación en la organización administrativa directa y estricta del Estado. Ambas expresiones al igual que centralización y descentralización no designan situaciones, ordenamientos existentes, sino los principios y tendencias por los que se guía la estructura de la administración; implican entonces, direcciones no finalidades. Los principios de estructuración de esta índole se han limitado a la administración".<sup>71</sup>

En relación a su aspecto orgánico, dentro de la administración pública argentina, el tratadista José Canasi, a la desconcentración la denomina descentralización burocrática al señalar:

"Se trata de simples oficinas que tienen libertad de pronunciarse con cierta libertad o desplazamiento, pero siempre dentro de la Entidad pública que las ha creado. A veces su independencia es meramente técnica...lo que la coloca en una descentralización burocrática y no administrativa, propiamente dicha, o de desconcentración muy amplia para cumplir mejor su cometido, pero que no puede estar en derecho, por carecer de personalidad jurídica...es que tanto en materia de poder de policía, como de poder impositivo o tributario, por la propia índole de sus funciones no deben descentralizarse administrativamente; por ello las leyes no lo hacen, aún cuando le reconocen una bien amplia desconcentración del poder central, para su más cómodo y útil desenvolvimiento, por lo que son descentralizaciones burocráticas por carecer de personalidad jurídica...Por ello en la descentralización burocrática, como en el sistema francés, de la desconcentración, hay una técnica de

71. Tratado de Derecho Administrativo. Heidelberg Schlierbach, Segunda Edición, Abril, 1958. Publicado por el Instituto de Estudios Políticos, traducción del alemán por Garrido Falla y Ortega, Cárdenas Editores, Madrid, pág. 470.

organización que consiste en poner en las manos de organismos administrativos, dependientes de la administración centralizada y -- por lo tanto, del poder central, un importante poder de decisión, a agentes del poder central puestos a la cabeza de diversas circunscripciones administrativas o diversos servicios... además puede agregarse que la descentralización administrativa tiene un contenido democrático, no así la burocrática, que se acerca al absolutismo del poder central, por cuanto en definitiva todo depende de éste. Pero puede afirmarse que tanto en la descentralización administrativa, como en la burocrática, no existe un tipo "standard", o uniforme, por cuanto en ambos casos puede haber una mayor o menor remisión de atribuciones, pues todo depende de la -- ley".72

Para finalizar con la opinión acerca de esta -- forma de organización por parte de los autores extranjeros, mencionaremos lo que al respecto estima Rafael Bielsa al indicar:

"En consecuencia al organismo desconcentrado no se le dota de personalidad jurídica propia... el órgano desconcentrado no sale -- del vínculo del poder central y queda obligado a subordinarse a -- los principios de la organización administrativa centralizada... El control del Estado sobre el órgano desconcentrado, se mantiene con la idea de subordinación, poder jerárquico y poder disciplinario, puede gozar de autonomía técnica llamada descentralización -- burocrática, pero no goza de autonomía autárquica u orgánica pues ésta es a los órganos descentralizados administrativamente... es -- el elemento especial que los configura".73

Una vez expuesta la recopilación de los conceptos de desconcentración administrativa, vertidos por conocidos y prestigiados tratadistas mexicanos y extranjeros, así como las -- teorías expuestas por dichos autores y siguiendo la opinión de -- los primeros juristas que tratan de conceptualizar a la desconcentración y de los segundos que señalan los elementos integratorios de esta figura administrativa, por nuestra parte, señalamos lo siguiente:

La forma de organización administrativa llamada desconcentración, es un principio jurídico en que los órganos superiores o el poder central, transfieren facultades o poderes exclusivos con una determinada competencia a uno de los órganos in-

72. Ob. cit., págs. 305-307.

73. Ob. cit., págs. 254 y 255.

feriores, para el trámite y decisión de los asuntos administrativos, gozando de autonomía técnica, pero sin romper los vínculos - de jerarquía que mantienen la unidad de la administración pública.

En relación a sus elementos integratorios se le pueden descubrir estos perfiles, el Estado transmite alguna o algunas de sus competencias en un órgano administrativo, atribuyéndole cierta y limitada competencia y poder de decisión; ese órgano es parte de una misma persona jurídica que es el Estado, suponen una relación entre organismos centrales; no pueden tener personalidad jurídica propia; no sale del vínculo del poder central, se mantiene con la idea de subordinación, poder jerárquico y poder disciplinario; por regla general no se le dota de patrimonio propio; si se le otorga en cambio un ámbito territorial dentro -- del cual tiene competencia; el traspaso y desplazamiento de poder debe tener un origen legal; puede gozar de autonomía técnica pero nunca de la orgánica, pues sería descentralizado y es el elemento que las configura; en realidad el poder central no abandona su poder de decisión sino en apariencia.

#### **FUNDAMENTACION JURIDICA.**

La desconcentración hasta hace poco era concebida desde un punto de vista teórico que había tratado de buscar -- elementos propios, en las leyes administrativas de nuestra patria no se había reconocido el término desconcentrado, no había ninguna ley, reglamento o acuerdo que hablara de organismos desconcentrados, sobre el particular Acosta Romero señala:

"La desconcentración como concepción jurídico-práctica, tuvo su primera manifestación legal expresa en el Reglamento del 2 de Junio de 1972 que creó la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, primer organismo desconcentrado reconocido como tal. Posteriormente al Reglamento antes citado, se han creado numerosos - organismos desconcentrados...por ejemplo la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y Nacional de Valores dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no tienen personalidad jurídica, su actividad es la de una autoridad federal; hay casos, por ejemplo, el Instituto Nacional de Bellas Artes, en que sí tienen personalidad jurídica propia, pero eso no lo configura como un organismo descentralizado, toda vez que depende del nexo jerárquico con el órgano central que es la Secretaría de Educación Pública, no pudiendo determinar con precisión que el organismo desconcentrado tenga o no personalidad jurídica...La organización desconcentrada se tipifica más bien porque tiene autonomía técnica, supervisada por el órgano del que depende, hay por lo tanto dependencia y nexo de jerarquía, hay poder de mando, nombramiento y --

disciplinario y tiene autonomía financiera". 74

Derivado de lo anterior, Serra Rojas agrega:

"El paso más importante en materia de desconcentración administrativa se realizó al aprobarse la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" del D.O.F. del 29 de Diciembre de 1976, cuyo artículo 17, dispone:

"Art. 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

Los nuevos reglamentos interiores de las Secretarías de Estado publicados, reglamentan la materia de la desconcentración administrativa.

Las Instituciones desconcentradas adoptan diversas formas y denominaciones en la Legislación administrativa mexicana. Algunas de ellas pueden considerarse como imprecisiones legislativas, por no haberse señalado adecuadamente el régimen de descentralización

Una importante aplicación de la teoría de la desconcentración administrativa es la que se está llevando a cabo con la aplicación de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, - D.O.F. del 29 de Diciembre de 1978.

Art. 1 sección B: Organos Administrativos Desconcentrados:

Las Delegaciones en sus respectivas circunscripciones geográficas; los Almacenes para los trabajadores del Departamento del D. F.; la Comisión de Desarrollo Urbano para el D.F.; la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano del D.F.; el Servicio Público de Boletaje Electrónico.

Si analizamos "Las normas básicas a que se sujetará el ejercicio de las atribuciones desconcentradas a los Delegados del Departamento del Distrito Federal", D.O.F. del 13 de Diciembre de - - 1972, podremos observar que las atribuciones de los Delegados se consideran : 1. Unas como desconcentradas; y 2. Otras que corresponden al poder central. Por lo demás puede afirmarse que es un ensayo de desconcentración, sin que se reúnan sus elementos característicos. La propia experiencia señalará hasta dónde puede culminar su desarrollo.

...En el D.O.F. del 5 de Abril de 1973 se publicó el "Acuerdo por el que se dispone que las Secretarías de Estado y Departamen-

tos Administrativos, Organismos Descentralizados y Empresas de -- Participación Estatal, realicen los actos que procedan para delegar facultades de los Titulares en funcionarios subalternos y establecer unidades administrativas en el interior de la República" **Este acuerdo constituye la base jurídica del programa de desconcentración administrativa de la Administración Pública Federal.**

La desconcentración es un procedimiento que se inicia en la administración pública, sin alcanzar la plenitud de su realización, pero sí aparece en las Secretarías y Departamentos de Estado como un elemento útil para aligerar la acumulación de asuntos en el poder central, en beneficio del propio servicio público y de los particulares. El progreso de esta materia se logrará cuando la reforma se funde en una ley administrativa y de acuerdo -- con un sistema general..."75

Sobre el particular, existen en todas las Secretarías de Estado, en el Departamento del Distrito Federal, así como en los Organismos Descentralizados y Empresas Estatales, Acuerdos y Reglamentos Interiores que contemplan la desconcentración -- en diversos ordenamientos legales, que los tratadistas incluyen -- en sus obras, considerando por nuestra parte, que hemos destacado los más importantes y en el resto de ellos, encontramos elementos coincidentes, por lo que es inadecuado reproducirlos todos textualmente.

Por último, dentro de la fundamentación jurídica de la desconcentración administrativa, mencionaremos lo que al respecto opina Gabino Fraga:

"Como en un Estado de Derecho la atribución de competencia a las autoridades públicas sólo puede tener un origen en un ordenamiento legal, la desconcentración debe efectuarse con fundamento en la ley que lo permita.

También la desconcentración fue practicada de mucho tiempo -- atrás como lo demuestran las Agencias Regionales de diversas Secretarías de Estado como son las de Agricultura, Comercio, Pesca, Salubridad (actualmente de Salud), Comunicaciones, Hacienda, etc. Por otra parte...de la misma manera por Decreto Presidencial del 23 de Junio de 1973 se creó dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Dirección de Administración Federal Regional y "tanto mediante la celebración de convenios con las Entidades -- Federativas como con la creación de dependencias regionales" se ha procurado acercar la estructura administrativa al lugar mismo en que se generan los asuntos, con beneficio del despacho y del --

ciudadano a quien evita el traslado a la capital de la República. Con tal objeto se han establecido en el centro de determinadas -- circunscripciones territoriales, Administraciones Fiscales Regionales con facultades en materia de impuestos sobre la renta, ingresos mercantiles, auditoría fiscal, en su caso aduanas, y dentro de la Tesorería de la Federación, etc. ...Se han venido des-- concentrando facultades en delegaciones forestales regionales; en oficinas en Guadalajara y Monterrey para la expedición de pasaportes de la competencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores-- ...Por último, han sido frecuentes los Convenios de Coordinación con los Estados, ...celebrados en materia fiscal y sanitaria, como es el Convenio Unico de Coordinación del 5 de Febrero de 1981 - (D.O.F. del 21 de Enero de 1982)".76

Por nuestra parte, coincidimos con los tratadistas que han vertido su opinión sobre las bases jurídicas de la -- desconcentración, al señalar que, en México se han creado muchos órganos con imprecisión legislativa, falta de un sistema doctrinario claro, lo que da una confusa naturaleza jurídica, ya que no -- precisa si pertenecen a la administración central, si son descentralizados, desconcentrados o de una delegación de facultades la creación de estos organismos, siendo inaplazable la desconcentración general y sistematizada de la Administración Pública Federal sobre la base de una regionalización.

## 2.1.2. FORMAS QUE REVISTE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

Las instituciones desconcentradas en nuestro -- país adoptan diversas formas y denominaciones según el procedi-- miento que hayan adoptado, existiendo variadas corrientes doctrinarias que han vertido sus opiniones al respecto, iniciando con -- la transcripción que sobre el particular Serra Rojas, sostiene al decir:

"La doctrina administrativa ha clasificado las formas de desconcentración en dos grupos importantes:

- a) La desconcentración horizontal o periférica, llamada en -- ocasiones regional;
- b) La desconcentración vertical o central.

En la desconcentración administrativa horizontal o periféri--

ca, llamada también externa o regional, las facultades exclusivas se atribuyen a un órgano administrativo periférico, como las Comisiones Regionales Fiscales, que comprenden una extensión territorial limitada.

En la desconcentración administrativa vertical o central, llamada también interna o funcional, el órgano central superior cede su competencia, en forma limitada y exclusiva, a un órgano inferior, que forma parte de la misma organización centralizada.

En la legislación española se reconocen estas dos formas de desconcentración en la "Ley de régimen jurídico de la Administración".

Algunos autores objetan la desconcentración vertical o central y no aceptan más que la horizontal o periférica.

Por su parte Alfonso Nava Negrete "Los Elementos Jurídicos de la desconcentración administrativa". Conferencia. México, Julio de 1974, reconoce la desconcentración de procedimiento o de trámite y la desconcentración de decisiones.

La llamada desconcentración consultiva no es sino una forma de la propia centralización administrativa, ya que el órgano carece de facultades exclusivas y aparece como un órgano de mera colaboración".<sup>77</sup>

Siguiendo el orden de ideas expuesto por el anterior tratadista, Acosta Romero también expone una teoría de las formas de desconcentración administrativa que adopta la administración, al precisar sus variantes diciendo:

"Desde un punto de vista muy general, la desconcentración implica siempre una distribución de facultades entre los órganos superiores y los órganos inferiores, de donde en la realidad existe lo que pudiéramos llamar una variedad de estructuras desconcentradas o bien modalidades de la desconcentración, así podríamos hablar de las siguientes:

- 1.- Desconcentración en estricto sentido o funcional.
- 2.- Desconcentración vertical.
- 3.- Desconcentración horizontal.
- 4.- Desconcentración regional.

Desarrollaremos a continuación cada uno de estos conceptos:

--La desconcentración en sentido estricto o funcional, consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (Ley o Reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapi-

dez, eficacia y flexibilidad, así como tener un manejo autónomo - de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior.

--La desconcentración vertical, consiste en delegar a órganos directamente dependientes y subordinados, determinadas facultades del órgano superior; en este caso, el superior delega las facultades que considera necesarias al inferior para que éste actúe con mayor eficacia y flexibilidad.

Existe una figura del Derecho Mercantil que es muy semejante a este tipo de desconcentración y que es la de las sucursales, o sea, una oficina que depende de la casa matriz y que en la teoría puede realizar todos los actos relativos al objeto de la sociedad, pero con facultades y poderes expresamente limitados y subordinados a la casa matriz. En esas condiciones la desconcentración vertical es la delegación de facultades a órganos inferiores de la misma dependencia, pero con limitaciones.

--La desconcentración regional en cierto sentido es una variante de la anterior, pero, además de existir una delegación de facultades a los órganos inferiores, éstos se distribuyen geográficamente dentro del territorio, abarcando cada oficina un área superficial de éste, que demande la acción regional.

Para que quede más claro, señalaremos un ejemplo: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público delega para la pronta eficacia de los negocios, en un órgano inferior, la Dirección General de Administración Fiscal Regional, ciertas atribuciones, ésta a su vez requiere de once sucursales regionales (categoría vertical y regional), que cubren la totalidad del territorio nacional y han acercado los centros de decisión a los lugares en que surgen los problemas de los contribuyentes, que cuentan con las mismas facultades que el órgano desconcentrado, pero ésta es una pequeña parte de los negocios que atiende.

--La desconcentración horizontal consiste en crear oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas.

Por ejemplo, dentro de sus facultades de vigilar las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de Crédito, se crea un organismo desconcentrado: La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros; este organismo cuenta a su vez con oficinas que denomina Delegaciones Regionales (categoría horizontal), que tienen las mismas facultades teóricas, aunque no la misma competencia que el órgano superior, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros...".78

Siguiendo el orden analizado de las formas que reviste la desconcentración administrativa, trataremos de transcribir una opinión adicional de autores mexicanos al respecto, -- por conducto de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República a través del Dr. Carrillo - Castro quien establece:

"La desconcentración territorial es un proceso que, encaminado a descongestionar las grandes ciudades busca reubicar total o parcialmente las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. La desconcentración territorial implica transferir los recursos humanos, financieros y materiales a diferentes ámbitos geográficos del país y se puede considerar en consecuencia como la expresión físico-espacial de la desconcentración administrativa.

Se consideran tres tipos de desconcentración territorial:

**a) Desconcentración Territorial Total.**

Este tipo de desconcentración ocurre sólo en el ámbito de la Administración Pública Federal Paraestatal. Se da, cuando una entidad completa se traslada a otro punto del territorio (cambio de domicilio) o cuando el traslado de los órganos administrativos y de dirección complementa una desconcentración ya iniciada, pudiendo dejar en el área metropolitana de la Ciudad de México las unidades de servicio a esta zona. (Sólo en el caso de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos no se prevé la desconcentración total).

**b) Desconcentración Territorial Parcial.**

Se obtiene, cuando unidades administrativas de alguna Dependencia o entidad ubicada en el área metropolitana de la Ciudad de México se trasladan a otro punto del territorio nacional.

**c) Reubicación Territorial de Incrementos.**

Tiene lugar, cuando el crecimiento de los recursos humanos y del presupuesto programado originalmente para el área metropolitana de la Ciudad de México se ubica fuera de ella, por considerar que tales incrementos no son necesarios para realizar algunas funciones operativas y de apoyo administrativo interno en ese ámbito geográfico; y en cambio -- sí se necesita efectuarlas en el interior del país".79

Finalmente efectuaremos la transcripción de ideas, sobre las formas que reviste la desconcentración adminis--

trativa, procediendo a enunciarlas por un autor alemán destacado por sus estudios jurídico-administrativos, el Dr. Forsthoff quien señala:

"La concentración y la desconcentración actúan en doble dirección, en forma vertical y horizontal; la concentración horizontal consiste en la aspiración a juntar en lo posible, en una misma -- autoridad, todas las funciones de igual escala administrativa, -- mientras que la desconcentración tiende al reparto de las mismas entre varias autoridades; la concentración o desconcentración vertical tiende al reparto de funciones entre las autoridades locales y las cabezas de la administración, y significa la aspiración de situar el centro de la gravedad de la actividad administrativa en la cúspide de la administración o por el contrario, de repartirla descargándola en lo posible entre las autoridades territoriales y locales. La desconcentración vertical también se llama -- espacial, mientras que la horizontal se define como objetiva.

La organización administrativa alemana ofrece desde el siglo anterior, un sello dualista, las funciones administrativas son -- realizadas en parte por las autoridades Estatales directas, y -- otras en parte por organismos autónomos". 80

Por nuestra parte, coincidimos con los autores nacionales y extranjeros que señalan como formas de organización administrativa desconcentrada, a la desconcentración vertical o -- funcional, en donde los órganos superiores reparten su competencia en forma exclusiva y limitada a organismos inferiores pero -- que guardan relación de jerarquía y subordinación a aquéllos lo -- grande unidad en la administración pública central; y la descon-- centración horizontal, regional o territorial llamada también periférica, en donde la competencia es cedida en forma exclusiva -- por los órganos superiores a los inferiores, fundamentalmente periféricos o regionales que operan en ámbitos delimitados, y se -- pretende ante todo no recargar el peso de la gestión en el centro y aligerar cometidos de los órganos centrales, entendiéndose que -- los órganos territoriales tienen mayor intermediación con los administrados, economizando trámites o procedimientos al dotar de más competencia y decisión al órgano inferior, evitando que tenga que pasar necesariamente al centro para su resolución administrativa, a esta desconcentración se le denomina como horizontal.

Cabe destacar que la competencia que es cedida por el órgano superior a los órganos inferiores, ya sea en la desconcentración funcional o vertical o sea en la llamada horizon-

tal, periférica, regional o territorial, debe determinarse por un ordenamiento legal, es decir, por una norma jurídica creada con ese fin y no por un mero acto administrativo del órgano superior que transmite la competencia exclusiva.

### **2.1.3. LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA DESCONCENTRACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.**

Hemos estimado por nuestra parte, analizando -- los diversos motivos que obligan a una inminente desconcentración de la Administración Pública Federal, debido a una verdadera y -- preocupante realidad en México por una excesiva centralización -- del Estado y su Gobierno, siendo una forma de organización que no puede ni debe ser aislada o casuística, ni carecer de una nomenclatura clara y precisa, así como de sistematización de procedimientos, derivando en un desorden administrativo de los órganos -- superiores y sus titulares, al desplazar sólo competencias menos significativas o que les obstaculicen, concentrando otras que les represente poder político, económico o administrativo.

Para lo cual, nos permitiremos desglosar los parámetros o lineamientos generales para la desconcentración de la Administración Pública Federal Mexicana, determinados a través de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, que logra homogeneizar los procedimientos y sistematizar las acciones que permitan una real y auténtica desconcentración, de tal manera, que transcribiremos los precitados lineamientos descritos en 1981, por el entonces titular de la -- Coordinación General, el Dr. Carrillo Castro quien señala:

#### **"LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA".**

##### **1.- PARA LA DESCONCENTRACION DE FACULTADES:**

En materia jurídica.

- a) La desconcentración de facultades deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y darse a conocer internamente en las dependencias de la Administración Pública Federal.
- b) La relación jerárquica y funcional respecto de las unidades administrativas que se ejercerá en la desconcentración de facultades deberá establecerse en los Reglamentos o manuales según el caso lo amerite, y ésta deberá corresponder a las facultades delegables del Titular.
- c) El instrumento jurídico de la desconcentración de facultades

des señalará las instancias y modalidades de revisión de - decisiones.

- d) El titular no ejercerá las facultades que desconcentra y - sólo puede revisar los actos que emita el órgano o persona en quien delegó dichas facultades.
- e) En cada caso deberá indicarse la base jurídica que rige a la desconcentración de facultades.

En materia administrativa.

- a) La desconcentración de facultades puede plantearse en términos radicales e inmediatos, o presentarse también como - un proceso gradual que contempla sus diferentes modalidades de desarrollo.
- b) Previamente a la desconcentración de facultades, deberá -- realizarse en el órgano central un diagnóstico integral de su organización y funcionamiento.
- c) La normatividad, la planeación, el control y la evaluación globales generalmente deben permanecer centralizados, mientras que las decisiones operativas, los recursos presupues- - tales correspondientes y el apoyo administrativo respecti- - vo, son funciones que deben ser objeto de la desconcentra- - ción.
- d) La desconcentración debe derivarse de los programas sustan- - tivos de la institución, para mejorar su eficiencia.
- e) Es conveniente analizar los procedimientos de los servi- - cios que se vayan a desconcentrar con el objeto de mejorar cada uno de ellos y evitar el traslado de vicios y defi- - ciencias.
- f) La desconcentración de facultades operativas deberá darse en forma completa, para evitar la creación de dobles ins- - tancias de solución para el usuario del servicio.
- g) Es recomendable elaborar programas integrales y especifi- - cos de la desconcentración. Además, es conveniente estable- - cer un sistema de información que permita una adecuada - - coordinación entre el órgano central y los órganos que ha- - yan recibido la desconcentración de facultades y de éstos entre sí.
- h) Es recomendable establecer un sistema de control y evalua- - ción de las actividades y servicios, de tal manera que sea posible en todo momento en qué medida las unidades en don- - de se han desconcentrado facultades cumplen con las normas jurídicas y administrativas que deben regularlas y con qué grado de eficacia alcanzan los objetivos que les han sido asignados.
- i) Deberán realizarse programas de capacitación que permitan una preparación idónea del personal para que éste asuma -- eficientemente las facultades que les han sido desconcen- - tradas.

## 2. PARA LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS.

- a) No contarán con personalidad jurídica propia y conservarán respecto del Titular del órgano central una relación de dependencia jerárquica con todas las consecuencias en materia de reforma, modificación, revocación, nulificación y revisión, en su caso, acerca de las resoluciones dictadas por aquéllos.
- b) El órgano facultado en este proceso de delegación, comparte la misma personalidad jurídica del Ejecutivo Federal y queda facultado para ejecutar funciones que son propias de la dependencia respectiva.
- c) Su creación sólo podrá hacerse por Ley del H. Congreso de la Unión o por acto del Titular del Ejecutivo Federal, los cuales deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación y sólo podrá ser revocada por disposición de la misma Ley o del Titular del Ejecutivo.
- d) El instrumento de creación contendrá las modalidades de control, que en materia de recursos humanos, financieros y materiales ejercerá el órgano central sobre sus o su órgano desconcentrado.
- e) El órgano desconcentrado deberá estar incluido en los programas y presupuestos del órgano central, así como una precisión o adecuación de la estructura y procedimientos del órgano superior.
- f) El órgano desconcentrado podrá actuar en un ámbito territorial específico que puede ser Estatal, regional o bien comprender todo el territorio nacional.
- g) Deberá procurarse la coordinación de los programas del órgano desconcentrado con los de las autoridades Estatales que les correspondan.
- h) Se buscará la unidad de mando y coordinación de acciones de la dependencia desconcentrada en un ámbito territorial determinado y las unidades que compongan al órgano desconcentrado y al Titular responsable del mismo.
- i) El órgano desconcentrado conducirá sus actividades en forma programada con base en las políticas, prioridades y restricciones que establezca la dependencia centralizada para el resto de sus unidades administrativas internas.
- j) Cuando las funciones del órgano desconcentrado o las condiciones del ámbito territorial en que se ubica lo requieran, se considerará la reasignación de personal o bien la contratación local de personal; para la adecuada reubicación del personal que, en su caso, proceda reubicar, se cogerá su propio destino con el objeto de obtener en éste, una actitud favorable a la aceptación de su traslado. Los incrementos en recursos humanos deberán adecuarse a los propósitos y programas de desconcentración, procurando concertar acciones para el traslado del personal.

### 3.- PARA SU UBICACION.

La ubicación o reubicación de órganos desconcentrados de carácter regional en las distintas zonas del país, se hará de acuerdo con el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal en los términos que establece el Acuerdo Presidencial respectivo del 11 de Enero de 1978.

- a) Se debe de tomar en cuenta el impacto económico y presupuestal de llevar a cabo acciones de desconcentración que impliquen costos inmediatos o directos para la dependencia y para la Entidad Federativa receptora.
- b) Cuando la naturaleza propia del servicio o los estudios de costo-beneficio lo permitan, deberá adoptarse el criterio por Entidad Federativa, ubicando en lo posible los órganos en aquéllas áreas donde efectúen el mayor volúmen de sus acciones.
- c) En el proceso de desconcentración deberá propiciarse, en su caso, la participación de autoridades locales, así como de representantes de los sectores privado y social, al mismo tiempo que de los instrumentos de coordinación de desarrollo regional.
- d) Se deberá informar y orientar al público respectivo de las facultades desconcentradas en el ámbito de su competencia".81\*

Por nuestra parte, opinamos que estos lineamientos generales de la desconcentración de la Administración Pública Federal, demuestran cómo se ha tratado de precisar en forma clara y exacta, los diversos elementos jurídico-administrativos para la desconcentración de facultades y los órganos desconcentrados, como su ubicación, para presentar en un esfuerzo inicial, la definición y unificación de conceptos que son necesarios para evitar confusiones y coadyuvar así a un desarrollo homogéneo y sistemático de la función pública que va a desconcentrarse. Se demuestra la presencia de vínculos de jerarquía y subordinación de los órganos desconcentrados a las unidades administrativas internas en cada dependencia de la Administración centralizada; la competencia limitada y exclusiva que se delega por el Titular; el poder disciplinario y de revisión de sus actos; la interdependencia entre las mismas personas jurídicas centralizadas y el manejo de los recursos autónomos en materia de recursos financieros, humanos y materiales para su cometido, y ante todo la importancia de que son

81. Ob. cit., págs. 19-23.

\* (Se consideró necesaria la transcripción íntegra de esta información, dada la trascendencia que reviste para esta investigación).

creados por un ordenamiento Legislativo o Ejecutivo que se publica en el Diario Oficial de la Federación .

En la desconcentración territorial se aprecia un mayor desplazamiento de facultades decisorias a los órganos desconcentrados, aunque sin romper el vínculo jerárquico, y la interrelación con las Autoridades Locales y del Sector Privado y Social, para que se incremente el grado de eficiencia en la resolución de los actos que realicen y la justificación de los servicios brindados a la población beneficiada con ellos, es decir, el cumplimiento de atender al interés público; los mecanismos de evaluación y control de los avances logrados, vendrán demostrando si cumplen o no con los objetivos trazados en materia desconcentrada, para que en el futuro inmediato vayan adecuando aquéllos métodos y procedimientos que obstaculicen o enriquezcan el espíritu mismo de su creación, para descongestionar verdaderamente a los órganos centrales.

## 2.2. LA DELEGACION Y LA DESCONCENTRACION.

Analizada la figura jurídica de la desconcentración, como en líneas anteriores describimos, según los tratadistas en la materia administrativa, tanto nacionales como extranjeros, incluso por otras fuentes doctrinarias, como la Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, -- así como las fuentes legislativas que tipifican a la misma, corresponde ahora, estudiar particularmente a la delegación, otra forma de organización adoptada por el Estado, para descongestionar las facultades y atribuciones de los órganos centrales, la cual ha venido siendo utilizada en función misma de la desconcentración, por autores nacionales y fuentes legislativas, pretendiendo por nuestra parte, la demostración de su individualidad y aplicación objetiva en los asuntos y gestiones administrativas -- realizadas por los órganos superiores, delegando facultades del Titular hacia los funcionarios u órganos inferiores como los veremos a continuación.

Para Serra Rojas, su apreciación radica en que:

"Ha sido frecuente confundir la delegación con la desconcentración administrativa, ya que hay rasgos coincidentes que las acercan, aunque su estructura y finalidades son diferentes. Incluso algunos autores definen a la desconcentración en función de la misma delegación. (Gabino Fraga, Derecho Administrativo).

En nuestra opinión no deben ser confundidas estas dos formas administrativas porque originarían confusiones lamentables.

La delegación *Ad hominis* es transmitida por un Titular de la competencia como acto propio específico. La delegación no puede -exceder a las facultades de quien delega..."82

Para el tratadista argentino Manuel María Díez, analizando a la delegación en sus nociones generales e históricas establece:

"Para Delvolve, J. (Les Delegations de Materies en Droit Public, París, 1930, pág. 3) indica que la práctica de la delegación es muy antigua y general y todos los Estados la han conocido. Existía en Roma donde, desde la República, fue necesaria en virtud del pequeño número de magistrados. Se desarrolló en el Imperio con el territorio sometido a sus leyes.

En el antiguo derecho francés existieron numerosos ejemplos de delegación. En materia de justicia, el Rey era una especie de juez único y, por delegación, se crearon las cortes de justicia. También por delegación ejercitan su poder en provincias los intendentes. No tenían los mismos caracteres que las delegaciones modernas, pero, desde el punto de vista jurídico aparecen siempre magistrados que hacen ejercer por otros parte de su misión. La multiplicación que se operó en el Estado moderno estuvo influenciada por un nuevo factor; la aparición de asambleas deliberantes, instrumentos pesados y sin agilidad (*souplasse*). Las delegaciones más importantes emanaron de estos cuerpos y ello en mérito a la ineptitud técnica de sus miembros, la lentitud de sus procedimientos, la necesidad de proceder a frecuentes adaptaciones, -- las circunstancias graves como guerras, crisis, etc., que requerían energía y rapidez en el procedimiento.

Agrega Delvolve, que en el derecho francés se pueden distinguir dos categorías esenciales: a) el legislador encarga al jefe de Estado de completar una Ley sea por un reglamento de administración pública o por un decreto simple; b) el legislador puede acordarle atribuciones más extensas como ocurrió después de la guerra de 1914 y como consecuencia de la crisis ocurrida. Existen también los reglamentos coloniales que dicta el jefe de Estado en virtud de una delegación general del legislador.

Menos interesantes, aún cuando muy numerosas, son las delegaciones hechas por una autoridad administrativa a otra autoridad administrativa. Así la que hace el Presidente de la República a los ministros, la de éstos a los subsecretarios, jefes de servicio y altos funcionarios. El prefecto delega en el secretario general de la prefectura, en los consejeros de prefectura y en el sub

prefecto. También delegan los cuerpos administrativos deliberantes".83

En ese mismo orden de ideas, pero correspondiendo al medio jurídico mexicano, la delegación y la desconcentración han sido confundidas y utilizadas sin ninguna distinción entre ellas, como se demuestra a continuación en el estudio practicado por Gabino Fraga, quien en lo particular señala:

"...la delegación de facultades en que consiste la desconcentración debe efectuarse con fundamento en la Ley que lo permita...la desconcentración se ha venido usando desde hace bastante, -vgr., en la Ley de Secretarías de Estado (Art. 26) siendo frecuente en el seno de ellas, la delegación de facultades de firma y decisión del Titular a los funcionarios subordinados jerárquicamente.

En Diciembre de 1971 se reformó el artículo 26 antes citado, precisando las facultades delegadas, disponiéndose que los Titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal " Para la mejor organización del trabajo podrán delegar en sus subordinados cualesquiera de sus facultades, excepto aquéllas que por Ley o por disposición del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas por dichos Titulares".

El Acuerdo Presidencial del 13 de Marzo de 1973, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de Abril de 1973, dispuso que los órganos de la Administración Pública deberán realizar: " Los actos que legalmente procedan para determinar e implantar las medidas necesarias que permitan a sus Titulares llevar a cabo una efectiva delegación de facultades en funcionarios subalternos para la más ágil toma de decisiones, así como la ejecución y tramitación de los asuntos administrativos en sus ámbitos de competencia".84

Continuando con la misma falta de imprecisión doctrinaria, aún en la edición actualizada por su hijo Don Manuel Fraga, el citado autor al conceptualizar a la desconcentración sostiene:

"La desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el Titular de una dependencia en -

83. El Acto Administrativo. Edit. Tipográfica Argentina. Buenos Aires, 1956, pág. 176.

84. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A., Décimo Sexta Edición. México, 1975, págs. 199 y 200.

favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente".85

Derivado de lo anterior, las figuras administrativas de la delegación y la desconcentración, también han sido -- examinadas por otros autores, como Acosta Romero, quien en lo particular señala:

"...entonces se ha pensado en la conveniencia de dar a ciertos órganos facultades de decisión, sin necesidad de acudir al órgano superior más que en ciertos casos trascendentes e importantes; y mediante esa facultad de decisión, el órgano inferior, desconcentrado, puede manejarse más ágilmente; no tendrán que acordar semanalmente, pedir una serie de acuerdos, documentos, de relaciones, etc. ...Por ello, los Estados han creado estos organismos desconcentrados, para obtener mayor eficacia administrativa.

El Decreto Presidencial del 17 de Abril de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 24 de Abril de 1979, en su artículo octavo, prevé acerca de la delegación de facultades lo siguiente, que es aplicable al concepto que estamos explicando: - "Los titulares de las dependencias o los funcionarios responsables de las entidades promoverán una efectiva delegación de facultades en funcionarios subalternos, a efecto de garantizar una mayor oportunidad en la toma de decisiones y una más eficiente ejecución y tramitación de los asuntos administrativos a cargo de las propias dependencias y entidades".86

Por último, el tratadista Serra Rojas, estableciendo una diferencia entre delegación y desconcentración, argumenta:

"...así pasaremos de un ensayo de simple delegación de atribuciones a órganos decisorios efectivos".87

En nuestra opinión, creemos en la existencia de una falta de precisión doctrinal y legislativa en nuestro país, - para estas formas de organización administrativa, adoptadas por el Estado para descongestionar al Titular de la Dependencia, de una competencia o facultad exclusiva que delega a otro funcionario, para la más ágil toma de decisiones, que a nuestro juicio es una delegación simple, de trámite o de decisiones, de procedimien

85. Idem. Trigésima Segunda Edición, revisada por Manuel Fraga, - 1993, pág. 165.

86. Ob. cit., pág. 168.

87. Ob. cit., pág. 508.

to administrativo de un funcionario a otro, pero que no debe confundirse con la desconcentración, que implica la creación de un órgano al cual se le transfiere una competencia limitada y exclusiva, por disposición legal, encargándose particularmente de un asunto o gestión pública, al dotarlo de una autonomía técnica para su más rápida eficiencia y desarrollo de la finalidad de sus objetivos.

La delegación simple o de facultades, es un medio por el que se vale el Estado, en un principio, para llegar a través de diversos procedimientos a la creación de un órgano decisorio que posteriormente desconcentra, sin romper el vínculo de jerarquía con éste.

### 2.2.1. LA DELEGACION. CONCEPTO Y CARACTERISTICAS.

Hemos hecho un esfuerzo de recopilación doctrinaria para conceptualizar a las diversas formas de organización administrativa, adoptadas por el Estado en la Administración Pública Centralizada como en la Descentralizada, incluso a nuestro juicio, creemos haber incluido en los conceptos de ellas, bastantes autores nacionales como extranjeros, pero nuestro único fin radica en dejar agotado todo lo concerniente a lo señalado dentro de las Escuelas clásicas o teorías expuestas por juristas europeos en el Derecho francés, alemán, anglosajón, ibérico y en el Derecho latinoamericano como el argentino, brasileño, uruguayo, colombiano, y por consiguiente, el relativo a nuestro medio jurídico, basados en los libros y textos de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como en los trabajos, libros e investigaciones realizados fuera de nuestra *alma mater*, a través del Instituto Nacional de Administración Pública y la Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, que por su contenido ideológico y práctico creemos han enriquecido el presente trabajo de investigación, abusando a veces en citas textuales, pero es preferible que dejar inconclusa una teoría o Escuela del Derecho, que ha hablado de estas formas de organización que adoptan los gobiernos en varios países que son similares al mexicano, por la división de poderes existentes en sus Estados Federales y Republicanos, incluyendo a los Parlamentarios.

De tal manera que corresponde ahora analizar el contenido doctrinario que versa sobre la conceptualización de la delegación administrativa, que se encuentra incluida en la Administración Pública Centralizada, sobre la cual en nuestro medio -

mexicano, se refiere Serra Rojas, al enunciar:

"Apartándonos del concepto de delegación que maneja el Derecho Privado que no guarda relación con el nuestro, en el campo -- del Derecho Administrativo hace alusión a:

"La comisión o encargo que un funcionario transmite a otro -- con la capacidad de ejercitar determinadas facultades que le corresponden por razón de su competencia. El Titular aparece como -- delegante y el subalterno como Delegado".

La delegación **A iure** se ofrece cuando la delegación la establece la ley. El artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone: "Corresponde originariamente a los Titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, -- pero para la mejor organización del trabajo **podrán delegar** en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades excepto aquéllas que por disposición de la -- ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercitadas -- precisamente por dichos Titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en los jefes de oficina, de servicio y de mesa de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, aquéllos conservarán su calidad de trabajadores de base en -- los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio -- del Estado".88

Para el maestro Gabino Fraga, el concepto de -- delegación consiste:

"Para atenuar los inconvenientes de la centralización se ha -- recurrido a la delegación de facultades administrativas, a la des -- concentración y a los convenios de coordinación con las Entidades Federativas.

El artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, repitiendo lo que se había establecido en la Ley anterior de Secretarías de Estado (Art.26), previene que los Titulares de ellas y de los Departamentos Administrativos podrán delegar cualesquiera de sus funciones que no deban ser ejercidas precisamente por dichos Titulares, en favor de los funcionarios que integran las propias dependencias, o de los que establezcan los -- reglamentos interiores u otras disposiciones legales.

Aún antes de la Ley Orgánica citada se registraron constantemente delegaciones de facultades de decisión y firma de resoluciones en favor de funcionarios subordinados a los Titulares de las

Secretarías y Departamentos de Estado, lo cual ha contribuido a -  
descargarlos de una buena parte de sus labores y ha permitido a -  
funcionarios de nivel inferior tomar decisiones rápidas y oportu-  
nas en beneficio de la administración misma y consecuentemente en  
beneficio también de los administrados".89

Para Carrillo Castro, el concepto de delegación  
administrativa es analizado en su obra, al señalar sobre ésta que:

"Acerca del concepto, lo que convencionalmente podría llamar-  
se **delegación simple (o de trámites)** en la administración pública  
es "Un acto jurídico-administrativo discrecional que permite a un  
funcionario (delegante) transferir a sus subalternos (delegados),  
sin perder por ello la posibilidad de su ejercicio directo, una -  
o varias funciones de tramitación de asuntos que no implican las  
facultades de decisión correspondientes".

Mediante la delegación simple se pretende descongestionar las  
tareas de los órganos centrales, coadyuvar a la captación de in--  
formación y realización de trámites iniciales y agilizar la toma  
de decisiones en los distintos niveles y áreas de la estructura -  
orgánica de la dependencia y procura acercar, en su caso, la re--  
solución de trámites y la prestación de servicios al público o --  
usuario.

Se entiende por **delegación de facultades** como: "El acto jurí-  
dico-administrativo que permite al Titular de una dependencia de-  
legar ciertas facultades de autoridad, a un funcionario o descon-  
centrar a un órgano de la Institución que le está jerárquicamente  
subordinado, debiendo publicarse tal disposición en el Diario Ofi-  
cial".90

Finalmente, en lo que se refiere a los autores  
y juristas mexicanos, Acosta Romero señala:

"Los titulares de las dependencias y funcionarios deberán pro-  
mover una efectiva delegación de facultades en funcionarios subal-  
ternos, a efecto de garantizar una mayor oportunidad en la toma -  
de decisiones y eficiente tramitación de los asuntos a cargo de -  
las propias dependencias".91

Corresponde su turno al análisis del concepto -  
de delegación administrativa, a través de destacados tratadistas

89. Ob. cit., págs. 195 y 196.

90. Ob. cit., págs. 12 y 13.

91. Ob. cit., pág. 168.

extranjeros, dentro del Derecho comparado, que vierten sus ideas y opiniones sobre el particular, por lo que creemos conveniente, citar textualmente dentro de la obra del maestro argentino Manuel María Díez, al tratadista italiano Franchini quien señala:

"...atribuida en forma expresa, conceptúa el término de la delegación, el italiano Franchini, (La Delegazione Amministrativa, Milán, 1950, pág. 28), la delegación es un medio jurídico, individual y concreto de que dispone un órgano administrativo para desgravarse temporariamente del ejercicio de su propia competencia - sin renunciar a ella. No existe determinación de nuevas funciones, ya que el acto de delegación interviene en el ámbito de un ordenamiento de competencia ya establecido, respecto del cual no opera cambio (spostamento) alguno de competencia sea en forma permanente o temporaria. No constituye elemento común la circunstancia de que exista pérdida de competencia de un órgano a favor de otro, pues no opera cambio alguno..."<sup>92</sup>

Para el maestro Manuel María Díez, quien se ocupa de conceptualizar a la delegación administrativa, agrega al respecto:

"La delegación en el campo de la administración se produce -- cuando el superior jerárquico transfiere parte de sus atribuciones al inferior aumentando así la esfera de su competencia...es necesario que la ley autorice la delegación...se delegan solamente algunas funciones sin que, por ello, se agote la competencia del órgano superior, ya que éste habrá de resolver en definitiva...la delegación administrativa constituye un medio preventivo establecido para evitar, por una parte, que por un funcionamiento defectuoso del órgano, por un desenvolvimiento inadecuado de sus funciones, se llegue a una situación particular que desemboque en un estado de necesidad, y por la otra, el medio oportuno para realizar convenientemente los fines que son el fundamento de la función a realizar...La delegación es una medida objetiva creada para el desenvolvimiento de una función..."<sup>93</sup>

Estos son los principales conceptos señalados - de la delegación, como forma de organización administrativa, vertidos por diferentes corrientes doctrinarias nacionales y extranjeras, restando sólo enunciar las principales características que posee esta figura jurídica, que particularmente son descritas por

92. Ob. cit., pág. 172.

93. Ibidem., págs. 174-178.

Carrillo Castro, al hablar de la delegación simple o de trámites, al sostener:

**"PARA LA DELEGACION SIMPLE:**

a) El funcionario (delegante) debe tener encomendadas las - - atribuciones que pretenda delegar. Estas no deben de estar com- - prendidas entre aquéllas que por disposición legal deba ejercer - personalmente y por tanto no pueda delegar.

b) La delegación simple en la administración pública es un ac- to eminentemente discrecional del delegante, en consecuencia éste podrá en cualquier momento revocar el acto jurídico mediante el - cual lleve a cabo la delegación simple.

c) La delegación simple comúnmente debe recaer en un funciona- rio de la dependencia, en su defecto sobre un funcionario que ha- ya sido "habilitado" por la misma dependencia en los casos que -- sea jurídicamente permisible.

d) La delegación simple no implica que el funcionario delegan- te debe de estar en posibilidad para ejercer directamente cuales- quiera de las facultades que haya delegado, en consecuencia, me- diante la delegación simple, existe entre funcionario delegante y delegado, una competencia a la vez alternativa y recurrente.

e) La delegación simple debe revestir ciertas formalidades, - como constar por escrito (acuerdo correspondiente) y ser difundida entre el personal de la dependencia y el público usuario en ge- neral":94

Por nuestra parte, opinamos que la delegación - administrativa, como forma de organización para transferir facul- tades y atribuciones, de un funcionario superior a otro de menor jerarquía o subordinado dentro de la misma dependencia, debe ha- cerse por mandamiento legal, siendo un acto jurídico-administrati- vo para desgravar temporalmente la competencia o atribución de un funcionario superior al delegarla o transferirla a otro funciona- rio menor, para que la ejerza en funciones de trámite de asuntos administrativos, excepto aquéllas facultades de decisión que deba ejercer personalmente dicho Titular dentro de la dependencia co- rrespondiente.

La delegación descongestiona las tareas secunda- rias de los órganos centrales, se pueden efectuar en forma delega- da, trámites o procedimientos iniciales y agilizar la toma de de- cisiones por el órgano superior, que sólo supervisa el trabajo o gestión realizada por el funcionario menor, mejorando la estructu- ra organizativa de cada dependencia que utiliza esta forma admi--

nistrativa, al permitir en forma delegada que el funcionario de menor jerarquía, tome las decisiones en la resolución de trámites o de procedimientos, que consecuentemente, es en beneficio del público usuario de los servicios que prestan dichas dependencias de la Administración Pública Centralizada, haciendo hincapié, que también es utilizada, en los organismos desconcentrados y en la Administración descentralizada, por la enorme utilidad que representa para los funcionarios superiores de estos organismos.

## 2.2.2. CLASES DE DELEGACION ADMINISTRATIVA.

Una vez que hemos agotado el concepto y características de la delegación, desde el punto de vista de la doctrina y la legislación, por los destacados autores nacionales y tratadistas extranjeros mencionados, nos corresponde ahora el estudio y análisis de las especies o clases de delegación, no siendo descritas en ningún texto en forma particular, pero a nuestro parecer son las siguientes:

- 1.-Delegación simple o de trámites.
- 2.-Delegación de facultades o atribuciones de competencia.
- 3.-Delegación administrativa o de competencia por grado.

La delegación simple o de trámites, analizada por el Dr. Carrillo Castro en líneas anteriores, es resumida como un acto jurídico-administrativo discrecional por el que las funciones concretas y expresamente determinadas correspondientes al funcionario Titular o superior, son delegadas sustancialmente a otro funcionario menor o Delegado, para que las ejerza en idénticas condiciones y con igual competencia, como si fuera el mismo Titular, en virtud de disposición legal (*A iure*) que lo autoriza.

La delegación de facultades o atribuciones, analizada por Serra Rojas, Gabino Fraga, Carrillo Castro y Franchini, consiste en que la desconcentración por la vía de la delegación de facultades, permite por una parte, contar en ámbitos territoriales determinados, con funcionarios públicos o unidades administrativas o Delegaciones, que acercan en tiempo, espacio y especialidad las acciones y decisiones al público usuario de los servicios y, por otra, contribuye a la más eficaz atención y despacho de los asuntos de las dependencias de la administración pública.

La delegación administrativa es estudiada en forma extensa por Manuel María Díez, por lo que en forma sintetizada expondremos a continuación lo sostenido por el citado autor:

"A pesar de que la competencia es improrrogable existen en de recho administrativo dos Institutos que comportan una excepción: la avocación y la delegación de competencia por grado o delegación administrativa.

Para De Valles, (Elementi di Diritto Amministrativo, Milán, - pág. 192), sostiene que la competencia administrativa no es renun ciable, ni delegable. La renuncia y la delegación importarían - abandono de las funciones que le competen o cambio de las que le fueron asignadas por el derecho objetivo, y por ello, no son legi timas sino en los casos admitidos por la ley.

Por medio de la avocación, el superior jerárquico asume fun-- ciones que competen al inferior. Se avoca el superior al conoci- miento de ciertos asuntos que debe resolver el inferior sin recur so por parte de éste...en cuanto a la delegación de competencia - en el campo de la administración se produce cuando el superior je rárquico transfiere parte de sus atribuciones al inferior aumen-- tando así la esfera de su competencia. Es un procedimiento contra rio al de la avocación. Por este instituto se aumenta la competen cia del superior en detrimento de la del órgano inferior, por la delegación el órgano superior disminuye en parte su competencia - en beneficio del inferior...pero ambas deben ejercerse dentro de ciertas limitaciones, es necesario que la ley autorice tanto la - avocación como la delegación...es legítima la avocación, cuando - se trata de competencia precedentemente delegada o cuando el infe rior rehuse realizar un acto o lo omite y ello pueda ocasionar un daño que no se evitaría en otra forma".95

Continua comentando Manuel María Díez, al respec to:

"Por lo que hace a la delegación administrativa sólo es posi- ble cuando una disposición especial de la ley lo autoriza. En este supuesto no existe una verdadera prórroga de competencia, ya - que se delegan solamente algunas funciones sin que, por ello, se agote la competencia del órgano superior, ya que éste habrá de re solver definitivamente...en virtud de la delegación administra tiva un órgano puede confiar a otro la misión de ejercitar parte de las funciones que le ha atribuido el ordenamiento jurídico. La de legación se basa en el principio de facilitar el cumplimiento de la función por el medio que resulte más adecuado e idóneo al fin público...La delegación se basa sobre un simple juicio de oportu- nidad que no es necesario valorar objetiva y concretamente desde

95. De Valles, A. Citado por Díez, Manuel María. Ob. cit., págs. 172 y 173.

el punto de vista jurídico...cuando se admite la delegación, el -delegante elegirá la oportunidad de hacerla y el órgano puede delegar cuando quiera siempre que se lo permita la ley.

El problema de la delegación administrativa es un problema de organización, debe existir una relación numérica entre los fines a satisfacer y los órganos que deben satisfacerlos. Un sólo órgano no podría al mismo tiempo disponer, querer y obrar por el ente, y por ello el Estado debe tener una organización adecuada. En una organización centralizada en que la competencia esta distribuida entre pocos órganos fundamentales, se justifica la delegación que permite la repartición eventual de funciones a los órganos delegados, es una medida objetiva creada para el desenvolvimiento de una función...La delegación administrativa opera como consecuencia de una manifestación de voluntad del delegante, en forma tal que la ley constituye la fuente remota, mientras que el acto de delegación es la fuente inmediata y directa..."96

Finalmente, trataremos de concluir con la exposición de la delegación administrativa, en la obra de Diez, con la opinión del tratadista italiano Franchini, quien señala:

"La función delegada no es propia del delegante en forma tal que éste, reservándose el carácter de titular de la misma, no pueda transferir su ejercicio al delegado; la competencia es común al delegante y al delegado. Resulta errado entonces afirmar que la delegación en derecho administrativo es un Instituto jurídico por medio del cual un órgano puede transferir el ejercicio de su propia competencia a otro órgano. **La transferencia del ejercicio es un efecto secundario, de hecho. El efecto jurídico de la delegación administrativa es el de permitir el ejercicio de una competencia ya existente y que solamente resulta operante como consecuencia de la delegación.** En otras palabras, el delegado no recibe la competencia del delegante, sino que la posee *Ex-lege*, y su ejercicio se encuentra limitado en sentido dimensional y con respecto al tiempo. El delegante no transfiere al delegado su propia competencia ni su ejercicio y solamente autoriza a que éste actúe en base a la competencia fijada institucionalmente por la ley y según las directivas trazadas por él mismo...El titular de una función no puede disponer de ella; un sujeto puede despojarse de un derecho propio, pero no de un deber ni mucho menos de un deber-poder. La delegación en derecho administrativo consta de dos actos, el primero de carácter normativo, constituido por una nor-

ma especial de competencia. El segundo acto, propio del delegante, sirve para que se haga efectiva la competencia (**Ausüßer**), teórica hasta ese momento, en forma tal que la concreta y delimita en el espacio y tiempo.

La delegación administrativa, afirma Franchini, es una institución jurídica que tiene como base el concepto de función y por fin su efectivo ejercicio. En lugar de considerarlo un medio ofrecido al delegante para aliviarse en el ejercicio de sus propias funciones, la delegación administrativa constituye una especie de válvula de seguridad que funcionará cuando el delegante lo estime oportuno. Respecto al delegante, la norma de delegación aumenta su competencia con un poder especial, el de delegar, que le permitirá transferir al delegado, la obligación de cumplir una función propia. Respecto del delegado, la norma jurídica le atribuye facultades que pertenecían a la esfera del delegante. Si el delegado tenía atribuciones propias, éstas resultan aumentadas por la norma jurídica, ésta crea la competencia del delegado. Por ello, la norma jurídica que es el fundamento de la delegación, al mismo tiempo que atribuye un poder al delegante, constituye una norma de competencia. Se dirige a dos sujetos u órganos: al delegante en cuanto le atribuye el poder de delegar y al delegado por cuanto lo hace depositario de los poderes que son objeto del acto de delegación.

El órgano que actúa en base a una delegación ejerce facultades que no son aquéllas propias del delegante. El acto del delegante no crea competencia porque, para ser tal, debía tener fuerza de ley".97

En relación a los conceptos vertidos sobre las clases de delegación, por los tratadistas nacionales y extranjeros, y siguiendo su terminología, concluimos que en México se aplican en las Instituciones u órganos, la delegación simple o de trámites, donde el Titular delega ciertas atribuciones al funcionario menor, para la tramitación de asuntos de su competencia; también es utilizada la delegación de facultades o de atribuciones, denominada en el Derecho Francés e Italiano, como delegación de competencia por grado o delegación administrativa, cuando el Titular por disposición legal, autoriza la transferencia de una competencia especial y exclusiva al órgano inferior, para que el Delegado pueda ejercitar dicha competencia a nombre de éste, para agilizar el cumplimiento de los fines expresamente encomendados a la dependencia, sin excluir, que el propio Titular los ejercite en forma directa, advirtiendo que no podrá delegar aquéllas potes

97. *Ibidem.*, págs. 180 y 181.

tades o decisiones de competencia exclusiva, expresadas en la ley, para el ejercicio directo del órgano superior. Para nuestro parecer, consideramos que la delegación administrativa o delegación de facultades, se emplea en la práctica en la desconcentración territorial que realizan las dependencias centrales, al constituir Delegaciones Estatales o Regionales, inclusive, en el caso del Gobierno del Distrito Federal en sus Delegaciones Locales o Políticas.

Los Titulares de la Administración Pública centralizada o descentralizada, transfieren parte de su competencia funcional a los organismos desconcentrados, a través del Instituto de la delegación administrativa o de facultades, para que funcionalmente en las propias Entidades Federativas, en las Delegaciones Estatales y en el Distrito Federal, en las Delegaciones Regionales, Locales o Políticas, se acerquen y brinden los servicios al público usuario de los mismos, que las dependencias están obligadas a otorgar por ley, o dentro de sus Reglamentos Interiores respectivos.

### 2.2.3. DIFERENCIAS CON LA DESCONCENTRACION.

Una vez que hemos agotado el estudio y análisis del concepto, la fundamentación jurídica, características y clases de la institución de la delegación, como forma de organización administrativa del Estado, desde el punto de vista de los destacados tratadistas nacionales y extranjeros, citados precedentemente en los incisos anteriores de este capítulo, sólo nos resta avocarnos a señalar las **diferencias** que existen con la desconcentración, pues creemos que con lo anotado en las teorías mencionadas, es indubitable que la delegación es una forma de organización, que no debe ser confundida con la desconcentración o incluso hablar de ella en función misma de ésta.

Por ello, nos permitimos citar al tratadista mexicano Serra Rojas, quien en su texto asevera:

"Al comparar a la desconcentración administrativa y a la delegación administrativa nos encontramos estas diferencias:

En la desconcentración administrativa, la competencia exclusiva aparece en forma limitada, en tanto que en la delegación, la competencia se asigna por el órgano superior al inferior, que realiza una competencia que no posee y que le es transmitida.

Los actos en la delegación se atribuyen al superior, en tanto que en la desconcentración tienen la fuerza jurídica necesaria, incluso, para poner fin a la vía administrativa. En la delegación

la vía administrativa queda abierta por medio de los recursos administrativos, en la desconcentración estos recursos se reducen o se eliminan.

Como la desconcentración administrativa es una forma que se viene ensayando y perfeccionando, no debemos omitir que la delegación es un buen camino para llegar a la desconcentración. Se comienza por delegar funciones, a sus órganos correspondientes y -- más tarde se puede ensanchar el círculo de su actividad hasta dotarlos de facultades de decisión.

Tal es el caso de numerosos organismos dotados de un régimen jurídico, personalidad jurídica y patrimonio propio, pero dependientes de una Secretaría o Departamento de Estado. Desde luego se rechaza que sean órganos descentralizados por que no son entes autónomos, característica de este régimen. Se sitúan por tanto, -- en el campo de la centralización administrativa... A diferencia de la descentralización, la desconcentración no crea entes, no personifica, siendo que implica el traslado de competencia de unos órganos superiores a otros inferiores, fundamentalmente de carácter periférico... La descentralización se produce a favor de entes, a favor de personas jurídicas, la desconcentración se produce a favor de órganos decisorios.

Estas facultades se ejecutan en unos casos por la administración inmediata de la misma, en otros por Delegación como en el caso del artículo 16 de la ley citada y en otros, organizando organismos desconcentrados... Corresponde al poder central el ejercicio de la competencia, por medio de las Secretarías de Estado, -- que son la Titulares originales de esas facultades. Al organismo desconcentrado se le provee de facultades exclusivas, que se derivan del artículo 17 de la misma ley".98

En forma particular, concluimos en dejar bastante claro, con la aseveración del tratadista anterior, que cada -- Instituto jurídico descrito en líneas anteriores, siendo la Desconcentración, la Delegación y la Descentralización, tienen marcas diferencias y características propias que no permiten ser con fundidas o utilizadas indistintamente por los autores, menos aún hablar de unas en función de otras; además, a lo largo del presente capítulo hemos tratado de precisar el contenido dogmático de -- la Desconcentración, que se sitúa en el cuadro de la centralización, con una competencia exclusiva y limitada a uno de los órganos dentro de la jerarquía administrativa, para que se descongestionen técnicamente las Instituciones Centralizadas; el contenido

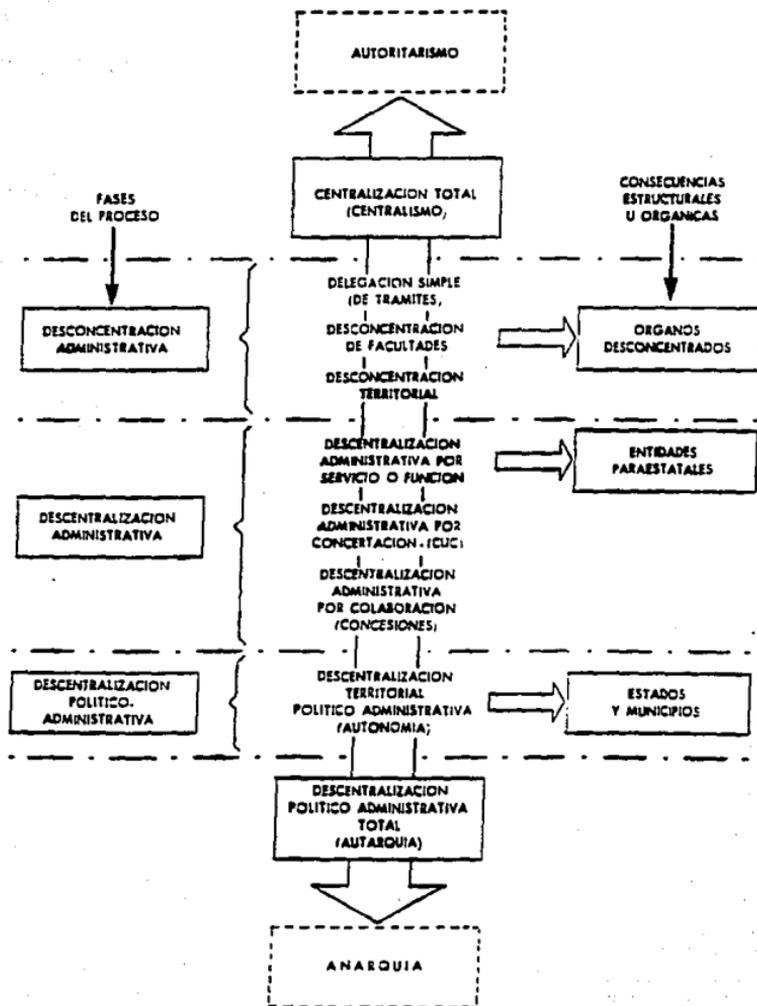
del Instituto de la Delegación, es el transferir la competencia, autorizada por la ley, del Titular de una competencia exclusiva a otro funcionario u órgano inferior, Delegado, para que la ejercite a nombre del Titular en una esfera de competencia de espacio y tiempo. Por último, en la Descentralización se crean entes autónomos, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y le transfieren una determinada competencia, manteniendo su autonomía técnica y orgánica, al mismo tiempo que se reducen sus relaciones con el poder central.\*

Por todo lo anterior, con el presente estudio - finalizamos con el análisis doctrinario y legislativo en materia administrativa, por renombrados autores nacionales y tratadistas extranjeros que abordan cada una de las formas de organización -- administrativa que adopta el Estado en la Administración Pública Federal en México.

\* VER ANEXO 1: CONTINUO CENTRALIZACION-DESCENTRALIZACION.

CONTINUO CENTRALIZACION - DESCENTRALIZACION  
DENTRO DEL CUAL SE PRESENTAN LAS DISTINTAS  
FASES DEL PROCESO DE DELEGACION DE FUNCIONES  
O DECISIONES

ANEXO 1



## SEGUNDA PARTE

### CAPITULO III. EL PROCESO DE DESCONCENTRACION DEL ISSSTE.

#### 3. MARCO HISTORICO, ESTRUCTURA ORGANICA Y FUNCIONES DEL ISSSTE.

Antes de iniciar con el estudio y análisis del proceso gradual que ha venido desarrollando el ISSSTE, para su desconcentración administrativa, creemos conveniente enunciar, en principio, por considerarlo fundamental, mencionar qué es el ISSSTE, cuál es el régimen jurídico que lo rige, cuáles son sus antecedentes históricos, cómo es su estructura orgánica o de gobierno, cuáles son las funciones u objetivos de seguridad social que otorga a sus afiliados, cuál es su denominación; para que de esta manera, conozcamos mejor la Institución, para obtener congruencia entre los fines que perseguimos en esta Segunda Parte del trabajo de investigación y particularmente del presente capítulo, al analizar el proceso de desconcentración administrativa de este organismo gubernamental.

Dentro del contexto histórico y de su régimen jurídico señalaremos que los antecedentes inmediatos del ISSSTE son, la creación de la antigua Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, cuyo decreto data del 12 de Agosto de 1925, expedido por Plutarco Elías Calles, que traduce fielmente los postulados sociales de la Constitución de 1917, para iniciar un sistema de seguridad social que en ella se establecía, pero no alcanzó a cubrir campos importantes como son, atención a la salud y la protección del poder adquisitivo del salario, entre otros.

La Ley anterior de 1925 fue abrogada por el decreto del 30 de Diciembre de 1947 que creó la Ley de Pensiones Civiles, expedido por Miguel Alemán Valdés, que incluyó mejoras en la prestación de la jubilación, creando los préstamos a corto plazo, el arrendamiento de habitaciones en los centros urbanos o multifamiliares y la creación de viviendas en colonias exclusivas para los servidores del Estado.

Realmente es hasta la expedición de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, creada el 28 de Diciembre de 1959, publicada en el D.O.F. del 31 de Diciembre de 1959 y que entró en vigor el 1° de Enero de 1960, transformando a la antigua Dirección de Pensiones en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), creado por Decreto Presidencial del Lic. Adolfo López Mateos, que es cuando la Ley incorpora en su ré

gimen obligatorio, prestaciones y servicios de seguridad social - tangibles para los trabajadores al servicio del Estado y sus familiares, en igualdad de circunstancias que el resto de los trabajadores obreros, que habian conquistado en el año de 1943, con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), prestaciones y seguros favorables.

Dentro del mismo mandato Presidencial del Lic. Adolfo López Mateos, se logra elevar a rango Constitucional, el - Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del la -- Unión del año de 1938, al crearse el Apartado "B" del Art. 123 de la Carta Magna, publicado en el D.O.F. del 5 de Diciembre de -- 1960, así como su Ley reglamentaria del Apartado "B", siendo la - Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el D.O.F. del 28 de Diciembre de 1963. Hubo reformas al Art. - 123 Apartado "B", por decreto del 10 de noviembre de 1972; todas ellas dieron lugar a la disposición que la seguridad social se or - ganizara conforme a las bases mínimas de la Fracción XI en sus in - cisos a), b), c), d), e) adición f), y reforma al segundo párrafo de la Fracción XIII del citado Apartado del Art. 123 Constitucional.

La Ley del ISSSTE de 1959, también tuvo refor-- mas publicadas en el D.O.F. del 28 de Diciembre de 1972, por de-- creto Presidencial del Lic. Luis Echeverría Alvarez, al crearse - el Fondo de la Vivienda del Instituto (FOVISSSTE).

Por último, se promulgó una nueva Ley del ISSS- TE, el 27 de Diciembre de 1983, entrando en vigor el 1° de Enero de 1984, abrogando a la anterior Ley de 1959, fue publicada por - Decreto del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, estableciendo la -- nueva Ley, el régimen de prestaciones de seguridad social mínimas establecidas en el Apartado "B" del Art. 123 Constitucional, al - incrementar de 14 a 20 el número de seguros, prestaciones y servi - cios que con carácter obligatorio, el Instituto brinda a los tra - bajadores, pensionistas y familiares de éstos. Esta nueva Ley ha sufrido reformas, con fechas de 7 de Febrero de 1985 y del 24 de Diciembre de 1986, publicadas en el Diario Oficial y están vigen - tes.\*

\* La recopilación informativa de los antecedentes históricos y ré - gimen jurídico del ISSSTE, se obtienen de la exposición de moti-- vos en la leyes del ISSSTE de 1959, 1983 y reformas de 1985 y - - 1986; así como, de la Legislación Federal del Trabajo Burocráti-- co. Alberto Trueba Urbina y Trueba Barrera. Edit. Porrúa, S.A., -- Vigésima Octava Edición. México, 1991; por último, del Manual nú - mero 90, Jefatura de los Servicios Técnico Normativos. Subdirec-- ción General Médica. Imprenta ISSSTE, México, 1986.

A continuación nos concretaremos a estudiar la denominación o definición de esta Institución y de enunciar los seguros, prestaciones y servicios que otorga a sus trabajadores, para lo cual, citaremos al maestro Gabino Fraga quien sobre el particular señala:

"...se han establecido (Art. 3º) con carácter obligatorio las siguientes prestaciones: a) Medicina Preventiva; b) Seguro de Enfermedades y Maternidad; c) Servicios de rehabilitación física y mental; d) Seguro de riesgos del trabajo; e) Seguro de Jubilación; f) Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios; g) Seguro de invalidez; h) Seguro por causa de muerte; i) Seguro por cesantía en edad avanzada; j) Indemnización global; k) Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; l) Servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas; m) Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto; n) Préstamos hipotecarios para la adquisición en propiedad de terrenos y/o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejora de las mismas, así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos; o) Préstamos a mediano plazo; p) Préstamos a corto plazo; q) Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes; r) Servicios turísticos; s) Promociones culturales, de preparación técnica, fomento de portivo y recreación; y, t) Servicios funerarios.

...Para el cumplimiento de la Ley y para hacerse cargo de las prestaciones referidas se transformó la antigua Dirección de Pensiones Civiles creada en 1925 en un organismo que se denomina Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con una personalidad jurídica y un patrimonio propio y teniendo el carácter de organismo público descentralizado (Art. 4º)...".99

Siguiendo por nuestra parte, con el marco jurídico de la Ley del ISSSTE (D.O.F. 27-XII-83), con relación a la obtención de los beneficios y prestaciones que ofrece la seguridad social que presta esta importante Institución, es necesario contar con la vigencia de los derechos a la misma, es decir, ser derechohabiente, para lo cual nos referiremos a la propia Ley, donde se señalan como sujetos los siguientes:

Art.1º.- La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República y se aplicará:  
I. A los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por ley o

# ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, así como los pensionistas y a los familiares derechohabientes de unos y otros;

II. A las dependencias y entidades de la Administración Pública - Federal y de los Poderes de la Unión a que se refiere esta Ley; -

III. A las dependencias y entidades de la Administración Pública en los Estados y Municipios y a sus trabajadores en los términos de los convenios que el Instituto celebre de acuerdo con esta - - Ley, y las disposiciones de las demás legislaturas locales.

IV. A los Diputados y Senadores que durante su mandato Constitucional se incorporen individual y voluntariamente al régimen de esta Ley; y,

V. A las agrupaciones o entidades que en virtud de acuerdo de la Junta Directiva se incorporen al régimen de esta Ley.

Para que el Instituto desarrolle orgánicamente sus actividades administrativas y cumpla con el régimen obligatorio de otorgar los seguros, prestaciones y servicios a los trabajadores y pensionistas, es decir, a sus derechohabientes, es necesario que cuente con una estructura orgánica, que específicamente ejerza las funciones que se brindan, en cada uno de los servicios ofrecidos en materia de seguridad social para los servidores del Estado, así como, las cuotas y aportaciones que cobra el ISSSTE a los empleados y dependencias de gobierno, para cubrir los diversos servicios que presta la Institución.

Derivado de lo anterior, nos permitimos citar - lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicado en - el Diario Oficial de la Federación el 6 de Junio de 1988, que - - abroga el Reglamento Interior del ISSSTE de fecha 26 de Diciembre de 1984, que por su extensión y contenido general, no es factible transcribir totalmente, y sólo nos concretaremos a resumir los órganos de gobierno y las unidades administrativas que son las Subdirecciones Generales y enunciar las funciones que por Ley ejercen en materia de seguridad social, al señalar lo siguiente:

## **"ESTATUTO ORGANICO DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.**

### **CAPITULO PRIMERO. DISPOSICIONES GENERALES.**

Art. 1º., 2º. ...

Art. 3º.- Para el estudio, planeación, atención y ejecución - de los asuntos y actos que le competen, el Instituto contará con:

#### **A).- ORGANOS DE GOBIERNO:**

- JUNTA DIRECTIVA
- DIRECTOR GENERAL
- COMISION EJECUTIVA DEL FOVISSSTE
- COMISION DE VIGILANCIA

**B).- UNIDADES ADMINISTRATIVAS:**

- SUBDIRECCION GENERAL MEDICA
- SUBDIRECCION GENERAL DE PRESTACIONES ECONOMICAS
- SUBDIRECCION GENERAL DE PROTECCION AL SALARIO
- SUBDIRECCION GENERAL DE SERVICIOS SOCIALES Y CULTURALES
- SUBDIRECCION GENERAL JURIDICA
- SUBDIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION
- SUBDIRECCION GENERAL DE OBRAS Y MANTENIMIENTO
- SUBDIRECCION GENERAL DE FINANZAS
- SUBDIRECCION GENERAL DE ABASTECIMIENTOS
- SUBDIRECCION GENERAL DE DELEGACIONES ESTATALES
- CONTRALORIA GENERAL
- VOCAL EJECUTIVO DEL FONDO DE LA VIVIENDA
- COORDINACION GENERAL DE COMUNICACION SOCIAL
- DELEGACIONES

**C).- ORGANOS AUXILIARES DE LA DIRECCION GENERAL:**

- COMISION INTERNA DE ADMINISTRACION Y PROGRAMACION
- COORDINACION GENERAL DE ASESORES
- UNIDAD DE PLANEACION, METODOS Y ORGANIZACION
- UNIDAD DE PROMOCION VOLUNTARIA.

**CAPITULO SEGUNDO. DE LA JUNTA DIRECTIVA**

Art. 4º.- La Junta, como órgano máximo de Gobierno, tendrá a su cargo la programación estratégica del Instituto, la supervisión de la marcha del mismo y el control de sus actividades, para lo cual deberá definir en el Programa Institucional y en los Programas Operativos Anuales, los objetivos, metas, prioridades y estrategias del Instituto, así como garantizar la conexión del proceso de programación con los de presupuestación, evaluación y control.

**CAPITULO TERCERO. DEL DIRECTOR GENERAL**

Art. 21.- El Director General tendrá a su cargo la conducción y ejecución de las acciones operativas del Instituto conforme a la Ley, el presente Estatuto y las demás disposiciones aplicables, así como a las obligaciones y facultades siguientes:

- I. Ejecutar los acuerdos y resoluciones de la Junta y representar al Instituto en todos los actos que requieran su intervención; --
- II. Convocar a sesiones a los miembros de la Junta; III. Someter a la aprobación de la Junta el Programa Institucional y el Programa Operativo anual del Instituto; IV. Proponer a la Junta las políticas estratégicas para la conducción del Instituto; V. Presentar a la Junta, durante el primer bimestre de cada año, un informe anual del estado que guarde la administración del Instituto; --
- VI. Someter a la Junta los proyectos de reformas a la Ley, al presente Estatuto, así como a los reglamentos de servicios de operación del Instituto; VII. Expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público; VIII. Proponer a la Junta el nombramiento y en su caso, remoción de servidores públicos de primer nivel del Instituto, nombrar a los trabajadores de base

y confianza de los siguientes niveles y removerlos conforme a las disposiciones legales, sin perjuicio de la delegación de facultades para dichos efectos; IX. Resolver bajo su inmediata responsabilidad en forma directa los asuntos urgentes; X. Formular el calendario oficial de actividades y conceder licencias al personal, vigilar sus labores e imponer las correcciones disciplinarias correspondientes conforme al Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo, sin perjuicio de la delegación de facultades; XI. Firmar las escrituras públicas y títulos de crédito en que el Instituto intervenga; representar al Instituto en toda gestión judicial, extrajudicial y administrativa y llevar la firma del Instituto, sin perjuicio de la delegación de facultades; XII. Presidir las sesiones de la Comisión Interna de Administración y Programación; - XIII. Las facultades que mediante acuerdo le delegue la Junta para la mejor conducción del Instituto; y XIV. Las demás que señalen otras disposiciones aplicables.

#### **CAPITULO CUARTO. DE LA COMISION EJECUTIVA.**

Art. 25.- El órgano del Instituto para la operación del Fondo de la Vivienda será la Comisión Ejecutiva que estará integrada -- por nueve miembros; uno designado por la Junta a propuesta del Director General, el cual será Vocal Ejecutivo de la Comisión...

Art. 27.- La Comisión Ejecutiva tendrá las atribuciones y funciones siguientes:

I. Decidir, a propuesta del Vocal Ejecutivo, las inversiones de los recursos y financiamientos del Fondo; II. Resolver sobre las operaciones del Fondo...; III. Examinar y en su caso, aprobar y presentar a la Junta, los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y financiamientos, así como los estados financieros y el informe de labores formulado por el Vocal Ejecutivo; IV. Presentar a la Junta para su aprobación el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Fondo, los que no deberán exceder del 1.5% de los recursos totales que administre; V. Proponer a la Junta las reglas para el otorgamiento de créditos, así como para la operación de los depósitos a que se refiere la Ley; la Junta determinará el porcentaje de los recursos del Fondo al financiamiento de adquisiciones de terrenos; programas de casas habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; a préstamos hipotecarios y a la construcción, reparación, ampliación o mejora de dichas casas, así como el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos; VI. Ejecutar los avalúos de bienes inmuebles que se ofrezcan en garantía al Instituto; VII. Las demás que señale la Junta.

#### **CAPITULO QUINTO. DE LA COMISION DE VIGILANCIA.**

Art. 33.- La Comisión de Vigilancia se compondrá de siete -- miembros...

Art. 34.- La Comisión de Vigilancia tendrá las siguientes -- atribuciones:

I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y regla--

mentarias del Instituto; II. Cuidar que las inversiones y los recursos del Instituto se destinen a los fines previstos en los presupuestos y programas aprobados; III. Disponer la práctica de auditorías en los casos que juzgue necesario; IV. Proponer a la Junta o al Director General, según sus respectivas atribuciones, las medidas apropiadas para alcanzar mayor eficacia en la administración de los seguros, prestaciones y servicios; V. Examinar los estados financieros y la evaluación financiera y actuarial del Instituto, verificando la suficiencia de las aportaciones y el programa anual de constitución de reservas establecidas en la Ley; y, VI. Elaborar su programa de trabajo anualmente.

#### **CAPITULO SEXTO. DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS.**

##### **SECCION SEGUNDA. DE LAS SUBDIRECCIONES GENERALES.**

**Art. 45.-** La *Subdirección General Médica* tendrá las funciones siguientes:

I. Planear, organizar, normar, coordinar y controlar los servicios de atención médica de diagnóstico, preventiva, curativa, quirúrgica, hospitalaria, odontológica, farmacéutica y de rehabilitación que otorga el Instituto en sus diferentes niveles de atención; II. Proporcionar atención médica a los derechohabientes del Instituto sujetos al régimen de su ley y participar en los Programas Nacionales en materia de Salud; III. Proporcionar los servicios de rehabilitación física y mental a minusválidos; IV. Elaborar los programas de enseñanza y fomentar la investigación científica en aspectos de atención, conservación y recuperación de la salud...; V, VI...; VII. Conceder Licencias e incapacidades médicas en términos de la Ley y el Reglamento.

**Art. 46.-** La *Subdirección General de Prestaciones Económicas* tendrá las funciones siguientes:

I. Dictaminar e intervenir en el otorgamiento de las pensiones y de las jubilaciones y aprobar las nóminas de pago de las mismas; autorizar anticipos del 100% de la pensión probable en los casos previstos por la ley, así como el pago de gastos de funeral de los pensionistas; II. Dictaminar las solicitudes y autorizar el pago de indemnización global; III. Dictaminar los asuntos relativos a accidentes y enfermedades profesionales, así como otorgar pensiones e indemnizaciones derivadas de los mismos y otorgar los subsidios por enfermedades no profesionales; IV. Coordinar el programa de servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas; V. Promover la integración y funcionamiento de las Comisiones de Seguridad e Higiene de las Dependencias y entidades sujetas a la Ley y, de una Comisión Consultiva Nacional y Estatal de Seguridad e Higiene del Sector Público Federal; VI. Dar trámite a las solicitudes y autorizar los créditos a corto y mediano plazo para trabajadores y pensionistas, y calcular el monto y plazo de los créditos en base a las disposiciones de la Junta...; VII, VIII, IX, X...; XI. Efectuar las gestiones administrativas neces

rias para la aplicación oportuna de descuentos y recuperaciones - de adeudos por concepto de créditos y la devolución de descuentos; XII. Determinar y recuperar la cartera vencida por concepto de adeudos por las Dependencias Federales, Estatales y Municipales, así como la cuenta individual de los derechohabientes, etc.

**Art. 47.- La Subdirección General de Protección al Salario** -- tendrá las funciones siguientes:

I. Planear, organizar, normar y controlar la operación y desarrollo del sistema de almacenes, envasadoras y farmacias, observando el Sistema Nacional para el Abasto; II. Establecer centros de acopio, transporte y distribución, así como Centros Comerciales, - - tiendas y farmacias en toda la República; III. Implantar y desarrollar políticas para el integral y oportuno abasto de las diferentes unidades de operación, así como el abatimiento de los costos en los productos; IV, V, VI, VII...; VIII. Crear y desarrollar una política económica de comercialización y de información de mercados, que haga llegar a los derechohabientes los artículos y servicios a precios económicos en relación a los vigentes en el mercado; IX. Elaborar el programa general para el desarrollo del sistema en tiendas conforme al Sistema de Planeación Nacional y el de Abasto para su aprobación por la Junta.

**Art. 48.- La Subdirección General de Servicios Sociales y Culturales** tendrá las funciones siguientes:

I. Planear, organizar, normar y coordinar la operación de sistemas de alimentación económica en el trabajo (comedores), de estancias para el bienestar y desarrollo infantil, de multifamiliares, de servicios funerarios, turísticos, culturales, deportivos y recreativos de los derechohabientes del Instituto; II y III...; IV. Elaborar programas culturales, educativos y de preparación técnica para los derechohabientes; V. Proporcionar y difundir programas de capacitación para los trabajadores de las Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal sujetos a la ley.

**Art. 49.- La Subdirección General Jurídica** tendrá las funciones siguientes:

I. Planear, organizar, normar, coordinar y evaluar los servicios jurídicos, así como los de registro y vigencia de los derechos de la población incorporada a la Ley; II. Establecer un control de las dependencias y entidades públicas sujetas al régimen legal; - III. Asesorar a los órganos de Gobierno y unidades administrativas para los criterios de interpretación administrativa de las -- disposiciones jurídicas, que norman su funcionamiento; IV. Representar al Instituto para su defensa jurídica en las gestiones judiciales, extrajudiciales y administrativas. En las Delegaciones la defensa jurídica del Instituto estará a cargo del Titular de la unidad jurídica...; V y VI...; VII. Certificar y expedir copia de los documentos que obren en poder del Instituto para ser exhibidos.

bidos en las gestiones anteriores; VIII. Compilar leyes, reglamentos, decretos, acuerdos o tesis jurisprudenciales de los tribunales relacionados con la esfera de competencia...; IX y X...; XI. Realizar los actos necesarios para legalizar la adquisición, destino o enajenación de los bienes inmuebles del Instituto y supervisar las operaciones de formalización de la escritura pública y registro de la misma y autorizar el pago de honorarios a los notarios públicos; XII. Llevar el archivo y mantener la custodia de los testimonios notariales que acrediten los préstamos hipotecarios otorgados; y, XIII. Promover el desarrollo de las relaciones institucionales en el ámbito nacional e internacional.

Art. 50.- La **Subdirección General de Administración** tendrá -- las funciones siguientes:

I. Planear, organizar, normar, coordinar y controlar la administración de los recursos humanos y materiales del Instituto, así como los sistemas de informática y vigilar las acciones de mejoramiento, modernización y simplificación administrativa; II...; - - III. Proponer políticas en materia de personal en coordinación -- con el sindicato del Instituto, en los términos de las disposiciones legales, así como intervenir en su selección, nombramiento, u bicación y reubicación, e intervenir en todo lo relacionado con -- la administración del personal del Instituto; IV. Proponer los li neamientos para que el Instituto adquiriera los bienes requeridos -- para su operación y funcionamiento y preparar los concursos relacionados para la adquisición de los mismos y la celebración de -- los contratos o convenios del suministro respectivo; V. Formular y operar el programa de mantenimiento de los vehículos propiedad del Instituto y proponer la baja o reemplazo; VI. Almacenar, custodiar e inventariar los bienes muebles del Instituto; VII. Proporcionar los servicios necesarios a las diferentes unidades operativas, relativos a la recepción y despacho de la correspondencia, archivo y registro de expedientes, así como el mantenimiento, intendencia, y seguridad; VIII. y IX...; X. Captar los ingresos provenientes de aportaciones y cuotas a través de las nóminas, los derivados de la prestación de los servicios médicos, - - asistenciales y sociales, formular y controlar el presupuesto de ingresos del Instituto; XI. Diseñar y operar el programa anual de capacitación administrativa para los trabajadores del Instituto; XII. y XIII...; XIV. Intervenir en las reuniones Intersecretariales y de participación sectorial, representando al Instituto e intervenir en los cuerpos colegiados Institucionales en materia de reglamentos y la aplicación de éstos.

Art. 51.- La **Subdirección General de Obras y Mantenimiento** -- tendrá las funciones siguientes:

I. Planear, organizar, normar y controlar el diseño, construcción conservación, mantenimiento y equipamiento de las unidades físicas del Instituto; II. Convocar y celebrar en materia de obras públicas las subastas o concursos de las obras y servicios de con--

formidad con las reglas legales conducentes; III. Formular los -- programas de inversión en construcción de obras y reserva territorial del Instituto; IV. Atender y otorgar el mantenimiento preventivo y correctivo, así como la conservación de los bienes que integran la infraestructura física; V. Programar la adquisición de terrenos y bienes inmuebles para ampliar la reserva territorial y la infraestructura; VI. Mantener actualizado el registro patrimonial de bienes inmuebles y el inventario del equipo médico e industrial propiedad del Instituto, así como las especificaciones técnicas de uso y operación de las unidades físicas en coordinación con las unidades administrativas y áreas de apoyo a cuyo cargo se encuentra la utilización de las mismas.

### **SECCION TERCERA. DE LA CONTRALORIA GENERAL.**

Art. 52.- La *Contraloría General* del Instituto tendrá las funciones siguientes:

I. Planear, organizar, normar, coordinar el Sistema de Control y Evaluación del Instituto; II. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización; III. Realizar por sí, a solicitud de la Junta, del Director General o de la Contraloría General de la Federación, las auditorías y evaluaciones que se requieran; -- IV. Investigar, vigilar y comprobar que todas las áreas del Instituto cumplan con las obligaciones derivadas de las normas aplicables legalmente; V. Investigar las irregularidades en que incurran los servidores públicos que laboren en el Instituto y aplicar, previo acuerdo del Director General, las sanciones administrativas que procedan en los términos de la Ley, y en su caso, si existe gravedad, presentar la denuncia correspondiente; VI. Atender y coordinar las sesiones del comité técnico de quejas médicas, apoyando a este cuerpo colegiado en la substanciación y presentación de dictámenes a través del secretariado técnico.

Art. 53.- La *Subdirección General de Finanzas* tendrá las funciones siguientes:

I. Planear, organizar, normar, coordinar y controlar los sistemas Institucionales de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación programática e informática; II. Participar en la formulación e implantación de los sistemas Institucionales de programación...; III. Representar al Instituto ante la Secretaría del ramo en asuntos de planeación, programación...; IV. Formar parte de los cuerpos colegiados Institucionales y de los mecanismos de participación sectorial relativos a la programación...; V. Realizar de manera sistemática los estudios actuariales y financieros sobre el manejo de las reservas del Instituto con el objeto de definir las bases cuantitativas de la suficiencia de los recursos; -- VI. Diseñar y operar el sistema de control presupuestario y de registro contable por fondos para racionalizar el gasto presupuestal y su vinculación con la evaluación programática del Instituto; VII. La formulación del presupuesto de egresos del Instituto y operar el control contable de los ingresos, el flujo de recur--

tos financieros y la custodia de valores del activo fijo; y, -- VIII, IX, X...; XI. Establecer las estrategias de inversión de -- las reservas y disponibilidades para cubrir las prestaciones, seguros y servicios y, de la operación de las unidades administrativas y de apoyo del Instituto en su presupuesto asignado; XII. Formular la estadística y evaluación programática dos meses antes -- del informe del Director General a la Junta, del estado que guarda la administración del Instituto.

Art. 54.- *Coordinación General de Delegaciones...*

**CAPITULO SEPTIMO. LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.**

**SECCION PRIMERA. Del Fondo de la Vivienda...**

**SECCION SEGUNDA. De las Delegaciones Estatales y Regionales en el D.F." 100 \***

Por nuestra parte sólo nos concretaremos a añadir que esta fase final del Estatuto Orgánico no fue resumida, -- porque será analizada particularmente en el último capítulo del -- trabajo de investigación que nos ocupa, al tratar el Reglamento -- de las Delegaciones Estatales, la desconcentración administrativa del ISSSTE y la creación de las Delegaciones Estatales y Regionales en el D.F., dentro del marco estratégico del Acuerdo de Delegación de Facultades y su instrumentación operativa.

### **3.1. IMPORTANCIA Y AVANCES DE LA DESCONCENTRACION DEL INSTITUTO.**

Iniciaremos el análisis del proceso de descon-- centración del Instituto, destacando la importancia y avances logrados en general en esta materia, durante los períodos Presidenciales del Gobierno del Lic. José López Portillo y el programa de la Reforma Administrativa 1976-82 y, del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado y el Plan Nacional de Desarrollo 1982-88, dentro del rubro de la Descentralización de la Vida Nacional existe en forma -- particular, la creación de un sistema de planeación integral para desconcentrar al Instituto de 1983-86, a través del Acuerdo Institucional de Delegación de Facultades, resumiendo con lo anterior, el programa que desarrollaremos en el presente capítulo de investigación.

100. Estatuto Orgánico del ISSSTE. Publicado D.O.F. del 6 de Ju-- nio de 1988.

\* VER ANEXO 2: ESTRUCTURA ORGANICA DEL ISSSTE.



Derivado de lo anterior, mencionaremos la importancia del proceso de desconcentración del Instituto en principio, para continuar en líneas más adelante, con los avances remotos de una incipiente desconcentración que fué regional o periférica de inicio, y posteriormente se transformó en desconcentración territorial al constituirse en cada Entidad Federativa.

Nuevamente recurrimos a los extensos estudios realizados por la Presidencia de la República, en materia de la desconcentración administrativa de la Administración Pública Federal, que particularmente se refieren al ISSSTE, como organismo de la Administración Pública descentralizada, para lo cual nos enuncia lo siguiente:

"Tomando siempre como base las normas y recomendaciones que en materia de Reforma Administrativa generó la Secretaría de la Presidencia de la República, a través de la Dirección General de Estudios Administrativos, en el caso de los organismos descentralizados, como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por conducto de la Dirección General de ese Instituto, ha puesto especial interés en dar cumplimiento a su programa de Reforma Administrativa.

Se consideró a la desconcentración administrativa como prioritaria, al ser atendida por su importancia de acuerdo a las situaciones y necesidades que han presentado durante la actual gestión, al poder citarse que la Subdirección Médica es la primera en iniciar y poner en práctica la desconcentración, al instalar un módulo de organización cuyas características radican en la Regionalización de los servicios médicos, cuya importancia es lograr la cobertura de estos servicios entre los derechohabientes del Instituto, cualquiera que sea el lugar donde radiquen.

Para lograr el adecuado funcionamiento, se nombran jefes Estatales y Regionales cuya competencia de estos comprenden varios Estados. Como puede apreciarse, los esfuerzos que en materia de desconcentración se realizaron en el Instituto eran prácticamente sectoriales, es decir, trataban de resolver algunos problemas particulares de cada Subdirección, pero no resolvían de manera integral la problemática Institucional.

Como antecedente directo de las 7 regiones creadas en el año de 1972 se encuentra: Al principio de la década de los sesentas y ya bajo la denominación del ISSSTE, amplía los servicios sociales y las prestaciones económicas conjuntamente con los servicios médicos, éstos se coordinaban bajo un esquema de XI zonas que aglutinaban a más de un Estado, en un esquema de regionalización, en donde las jefaturas regionales contaban con los recursos financieros que les permitían una toma de decisiones con cierta autoridad, la configuración de esta regionalización era la siguiente:

- La región no. 1 cuya sede será Hermosillo, comprenderá los Estados de Baja California Norte y Sur, Sinaloa. Esta región es -

muy extensa territorialmente y sus comunicaciones no son suficientes, sin embargo en esta fase inicial de desconcentración, se ha considerado como una región funcional.

- La región no. 2 cuya sede será Torreón, comprenderá los Estados de Coahuila, Chihuahua y Durango.

- La región no. 3 cuya sede será Monterrey, comprenderá los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.

- La región no. 4 cuya sede será San Luis Potosí, comprenderá los Estados de Zacatecas, Aguascalientes y San Luis Potosí.

- La región no. 5 cuya sede será Guadalajara, comprenderá los de Nayarit, Jalisco, Colima y Michoacán.

- La región no. 6 cuya sede será Querétaro, comprenderá los Estados de Guanajuato, Querétaro e Hidalgo.

- La región no. 7 cuya sede será el puerto de Veracruz, comprenderá los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.

- La región no. 8 cuya sede será Cuernavaca, comprenderá los Estados de México, Morelos y Guerrero.

- La región no. 9 cuya sede será Oaxaca, comprenderá los Estados de Chiapas y Oaxaca.

- La región no. 10 cuya sede será Mérida, comprenderá los Estados de Tabasco, Campeche, Quintana Roo y Yucatán.

- Finalmente, la región no. 11 cuya sede será la Ciudad de México, comprenderá lo que se conoce como área metropolitana, -- siendo los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla, Chalco, Ciudad Netzahualcóyotl, San Cristobal Ecatepec, pertenecientes al Estado de México y todas las unidades operativas cuya residencia sea el Distrito Federal.

Esta situación administrativa, el gran crecimiento de nuestra población asegurada y lo extenso de nuestro territorio nacional, hacían necesario tomar una decisión que resolviera de una vez dicha problemática. Por ello, la Dirección General ordenó realizar un diagnóstico Institucional en cuyos resultados sobresalía el hecho de la existencia de una excesiva centralización en las decisiones y aún en el otorgamiento de algunas prestaciones que obligaba a los asegurados a recorrer grandes distancias para demandar sus derechos...". 101

Los avances de la desconcentración administrativa del Instituto, durante 1972 en la etapa previa a la reforma ad

101. Autores Mexicanos. Avances de la Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal. Dirección General de Estudios Administrativos de la Presidencia. Boletín de Estudios Administrativos núm. 6. México, 1976, págs. 359 y 360.

ministrativa de 1976 a 1982, según lo señala la propia Presidencia de la República, se encuentran englobados en el citado texto consultado anteriormente, que en el caso particular del ISSSTE, - agrega lo siguiente:

"...en razón de lo anterior y con la idea de acercar en lo posible los centros de tramitación y de otorgamiento de prestaciones, se llevó a cabo una regionalización del país, dividiéndose en 6 regiones en una primera etapa, existiendo en la segunda etapa, la creación de una séptima zona perimetropolitana que considera los Estados aledaños al Distrito Federal, como son el de Morelos, Tlaxcala, Puebla, Querétaro, Hidalgo y el Estado de México.

Esta regionalización tendrá los siguientes objetivos básicos:

- Impulsar en forma permanente el dinamismo y eficiencia del aparato administrativo Institucional a fin de que las prestaciones y servicios se otorguen con la oportunidad y cercanía en que se demanden por los derechohabientes.

- Procurar que las prestaciones y servicios que proporciona el Instituto se den en forma óptima, para la cual se hace necesario la delegación de autoridad y responsabilidad suficiente, a los niveles ejecutivos intermedios o mandos medios.

- Coadyuvar en forma permanente con el Gobierno Federal y con los gobiernos Estatales dentro del campo de la seguridad social, para impulsar el desarrollo compartido e integral de la población nacional.

La solución fué realizar un estudio, para que partiendo del Acuerdo Presidencial del 5 de Abril de 1973, en el que se fijan las bases para la desconcentración administrativa del sector público, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y apoyados en nuestras propias experiencias obtenidas de los primeros intentos de desconcentración y bajo la normatividad existente de la Presidencia de la República, se obtuviera un módulo administrativo que nos permitiera llevar hasta sus últimas consecuencias la desconcentración operativa y administrativa de la Institución.

Para garantizar el óptimo funcionamiento de todas las unidades operativas que se encuentran ubicadas en cada una de las regiones, se creará una estructura de organización que permita llevar a cabo funciones de coordinación entre las unidades, pero con la suficiente autoridad delegada para poder ejercer sus funciones y muy especialmente que en cada una de estas áreas se puedan tomar decisiones, el ejercicio presupuestal será controlado por supervisiones.

La dependencia directa de la Delegación regional será la Dirección General, a través de un órgano coordinador que tendrá el nivel jerárquico de subdirección; el funcionario responsable será el representante del Director General del Instituto en la región.

En el siguiente nivel de la estructura, aparece la unidad a -

la que se ha denominado Subdelegación Administrativa, a cuyo cargo estará el funcionamiento de los órganos necesarios que prestarán el apoyo administrativo indispensable para la operación de la Delegación regional, esto es, la administración de personal, suministro de bienes de consumo y de operación, contabilidad, presupuestos, control financiero, mantenimiento, transporte, control de inventarios, estadística, correspondencia y archivo.

En el tercer nivel de la estructura de organización aparecen tres áreas cuyas responsabilidades son las siguientes:

La Subdelegación Médica, de quien dependerán debidamente jerarquizadas todas las unidades médicas que existan en la región.

La Subdelegación de Prestaciones Económicas a través de la cual se controlarán las áreas operativas encargadas de otorgar los préstamos a corto plazo, los hipotecarios, las indemnizaciones globales, las pensiones y jubilaciones.

La Subdelegación de Servicios Sociales y Culturales mediante la cual se podrá planear, controlar y evaluar el servicio de prestaciones para el bienestar y desarrollo infantil, multifamiliares, tiendas, la capacitación al sector burocrático, el fomento de la cultura, el deporte, la recreación y el desarrollo de la comunidad que será una actividad que se impulsará decisivamente.

Una vez que este proyecto ha sido estudiado y sancionado por la Junta Directiva, órgano supremo de gobierno del Instituto, en sesión del 9 de Febrero de 1976, se procede a su implantación, que en su primera fase se llevará a cabo en la región no. 5 cuya sede será la Ciudad de Guadalajara, Jal., proyecto piloto que coregido dentro de sus tres primeros meses de funcionamiento, servirá para su implementación en todo el territorio nacional. La fecha de arranque del proyecto mencionado se iniciará durante la primera semana del mes de Abril del año en curso y en su oportunidad se presentará al Ejecutivo Federal, para su sanción o aprobación correspondiente, publicándose en el Diario Oficial de la Federación". 102

Por nuestra parte opinamos que, fundamentalmente la importancia que reviste la desconcentración del Instituto, reside principalmente en el hecho de admitir por la Dirección General, la existencia de una excesiva centralización en la toma de decisiones y funcionamiento para el otorgamiento de las prestaciones, servicios y seguros a los derechohabientes, tramitados sólo ante las áreas centrales exclusivamente, que conllevan para los asegurados gastos económicos, grandes distancias y pérdidas de tiempo en su traslado a la capital de la República; en forma con-

secutiva, se han logrado significativos **avances**, que vienen demostrando la creación de una incipiente desconcentración regional o periférica, englobando varios Estados de la República en una región y la constitución de una Delegación regional (Antecedente remoto de la Delegación Estatal), conformada por una estructura orgánica con distintos niveles, como son los de apoyo y atención a los distintos seguros, servicios y prestaciones, que se han denominado Subdelegaciones, que específicamente tienen funciones a desarrollar dentro de la Delegación regional, brindando los servicios que correspondan a la población asegurada en esa demarcación territorial, pero que a nuestro parecer, son el principio del proceso de la delegación de autoridad o de facultades para descongestionar el centro y que más adelante representan la creación de órganos desconcentrados por la Institución, como órganos decisorios efectivos vinculados con la administración central.

### **3.1.2. OBJETIVO, AMBITO Y NIVELES DE LA DESCONCENTRACION.**

Por lo afirmado en líneas anteriores, sobre la inminente necesidad de descongestionar a las áreas centrales de la Institución, y acercar a las diferentes circunscripciones territoriales, a través de las Delegaciones regionales, la prestación y trámite de los seguros, prestaciones y servicios con carácter obligatorio, para que en éstas se realicen por la población derechohabiente, es un hecho inaplazable.

Consideramos por nuestra parte que debemos analizar, cuáles son los objetivos que persigue la desconcentración y cuál es el ámbito y los niveles en que se desarrollará, es decir, de qué manera se llevará a cabo la desconcentración de las funciones por los órganos superiores a los inferiores.

Por lo anterior, acudimos a los estudios realizados por la Coordinación General de Delegaciones Estatales del ISSSTE, que sobre el particular señala:

"...se infiere que el ISSSTE, es un organismo descentralizado, en tanto que las Delegaciones son órganos desconcentrados del propio Instituto y, en consecuencia, aunque administrativa y presupuestalmente se distinguen de la demás unidades que lo integran no cuentan con personalidad jurídica ni patrimonio propio.

#### **OBJETIVOS DE LA DESCONCENTRACION.**

En un sentido general, por medio de la desconcentración administrativa y territorial, se pretende "Acercar las decisiones y las

acciones de la Administración Pública Federal, con sus correspondientes recursos financieros, materiales y humanos, al lugar donde se requieran, para servir mejor a la población, y en su caso, descongestionar los centros urbanos del país".103

"...Dentro de este contexto el I.S.S.S.T.E., a través de su proceso de desconcentración, se ha propuesto contar en ámbitos territoriales determinados, con unidades administrativas y de servicios que permitan elevar los niveles de calidad, suficiencia y oportunidad de las prestaciones y servicios a sus derechohabientes. (Art. 37 del Reglamento Interior del ISSSTE. D.O.F. 1° de Febrero de 1984).

Con estas acciones el Instituto en buena medida, ha dado respuesta anticipada a una de las orientaciones del Gobierno Federal, contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y que se refiere a: "La Descentralización de la Vida Nacional sirve para combatir...todas las concentraciones, descentralizar la toma de decisiones y reorientar geográficamente la distribución de las actividades productivas, del bienestar social y de la población".104

Continúa agregando la precitada Coordinación:

"...Lo anterior, sin embargo, es el principio de una tarea -- que demandará mayores esfuerzos de decisión y participación de todos los ámbitos y niveles Institucionales, pues no sólo deberán atender sus objetivos, sino todas las disposiciones complementarias en esta materia dictadas por el Ejecutivo Federal.

#### AMBITO Y NIVELES DE LA DESCONCENTRACION.

El proceso de desconcentración del ISSSTE, debe concebirse de una manera global, en el sentido de que involucra a todas las áreas del Instituto, tanto en el ámbito central como en el delegacional, y comprende a la vez desde el más alto nivel directivo -- hasta las unidades operativas directamente vinculadas con los derechohabientes, para el otorgamiento de los servicios y prestaciones que éstos les demanden.

En el ámbito central corresponde a la Dirección General y sus órganos auxiliares, y a las Subdirecciones Generales determinar -

103. Citado por la Coordinación General de Delegaciones Estatales. La Administración Pública del Estado Federal Mexicano. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1982.

104. Ibidem., Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Secretaría - de Programación y Presupuesto. México, 1983, pág. 43).

los aspectos estratégicos y tácticos de la desconcentración. El aspecto estratégico comprende la formulación y emisión de normas y lineamientos de carácter general que determinen **el qué se debe desconcentrar y para qué**. En este nivel se deberá dar particular importancia a los sistemas de planeación y evaluación, de tal forma que, además de orientar las acciones de desconcentración, se esté en condiciones de conocer en todo momento el grado de cumplimiento, por parte de los órganos desconcentrados, de las normas que lo regulan, así como el grado de eficacia respecto de los objetivos y metas que les hayan sido asignadas. Por lo que se refiere al nivel táctico de la desconcentración, corresponde a las Subdirecciones Generales el señalamiento de políticas específicas para el otorgamiento de los servicios y la aplicación de los recursos en el ámbito delegacional. Con estas acciones, se pretende de terminar **el cómo de la desconcentración**.

#### DESCONCENTRACION.

En el ámbito delegacional el proceso de desconcentración encuentra su expresión operativa a través del otorgamiento de las prestaciones y servicios a los derechohabientes. En este nivel de ejecución pueden distinguirse a su vez dos ámbitos de acción: **el adaptativo** y el propiamente **operativo**. En el primer caso se procurará adecuar a las condiciones particulares de cada Entidad, las disposiciones dictadas por el subsistema de regulación central -- por conducto de la Dirección General y proponer en su caso, las modalidades específicas de la desconcentración de acuerdo con esas peculiaridades.

El desarrollo de estas funciones corresponde a las Subdelegaciones, bajo la coordinación del Delegado, las cuales también tendrán bajo su responsabilidad la vigilancia y verificación del otorgamiento de los servicios.

Por lo que se refiere al ámbito operativo, es responsabilidad de las unidades administrativas correspondientes, el otorgamiento o administración de los servicios, la formulación de nuevos requerimientos y el suministro de información para retroalimentar a las demás instancias tanto de la Delegación como del ámbito central, con vistas a un efectivo desarrollo y cumplimiento del Programa de Desconcentración Institucional. En este nivel de operación, se requiere una estrecha vigilancia de la administración de los servicios, por parte del Delegado, a través de las Subdelegaciones y del nivel táctico. Las omisiones y deficiencias de las diversas instancias Institucionales, a partir del más alto nivel, necesariamente se verán reflejadas en el ámbito operativo, por lo cual el compromiso de la desconcentración y del cabal cumplimiento de sus objetivos es una tarea que involucra a todos los órga-

nos del Instituto, para garantizar el control del proceso de desconcentración". 105 \*

Nuestra aportación al particular consiste en -- reafirmar que, el objetivo fundamental de la desconcentración del Instituto, es descongestionar a las áreas centrales del otorgamiento de los seguros y servicios a los derechohabientes, realizando por conducto de las Delegaciones Estatales, el disfrute de éstos; en relación a los ámbitos y niveles de participación se -- conciben globalmente, al desconcentrar decisiones y facultades -- administrativas al Delegado Estatal, existiendo regulación de la Dirección General y las Coordinaciones Generales, y delegar facultades de operación de las Subdirecciones Generales a las Subdelegaciones específicas por materia, para ofrecer con el desplazamiento de los medios financieros, materiales y humanos la misma calidad y eficiencia de los servicios, por el órgano desconcentrado en cada territorio exclusivo y limitado, aclarando que no tendrá éste último personalidad jurídica ni patrimonio propio y no se desvinculará jerárquicamente del órgano superior.

### 3.1.3. LA MODERNIZACIÓN Y PLANEACIÓN DEL SISTEMA OPERATIVO DE LA DESCONCENTRACION INSTITUCIONAL.

Siguiendo el orden cronológico que hemos señalado desde la etapa inicial del presente capítulo, analizamos los avances del proceso incipiente de la desconcentración del ISSSTE, a raíz de la división de once regiones en el país, originando las Delegaciones regionales, antecedente inmediato de las actuales -- por Entidad Federativa, denominadas Delegaciones Estatales, las cuales se crearon durante el programa de la Reforma Administrativa del año de 1977 a 1982, durante el Gobierno Presidencial del Lic. López Portillo, y solamente nos resta agregar una breve citta, acerca de la modernización administrativa dentro de la susodicha Reforma del Gobierno Federal y nos trasladaremos, a el estudio dentro del mandato Constitucional del Lic. De la Madrid, al Plan Nacional de Desarrollo y a la Ley General de Planeación, --

105. Marco Conceptual de la Desconcentración del ISSSTE. Coordinación General de las Delegaciones Estatales. Edit. ISSSTE. México, Junio de 1984, págs. 9-11.

\* VER ANEXO 3: AMBITO Y NIVELES DE LA DESCONCENTRACION.



para agregar otra cita en particular del ISSSTE, en su proceso de desconcentración, al englobarlo dentro de la Descentralización de la Vida Nacional, que al acatar dicho programa la Institución, a través de la Dirección General, se dió a la tarea de planear un sistema operativo de desconcentración del Instituto.

Dentro del contexto de la modernización administrativa de la Administración Pública Federal, en su texto el Dr. Carrillo Castro nos indica:

"El desarrollo administrativo se ha venido efectuando por -- agregados parciales o discontinuos, por no haberse contado con un programa global para conducir el cambio o modernización de la Administración del Gobierno Federal. El crecimiento explosivo de la población, la expansión y la diversificación de nuestra economía, han exigido el establecimiento de nuevas estructuras y funciones a cargo del Estado.

La creciente complejidad de la maquinaria Estatal en los últimos cincuenta años contribuyó igualmente a la imprecisión y dilución de responsabilidades, que a su vez, en algunos casos, propició ineficiencia, ineficacia y peor aún, la deshonestidad.

Con la reforma administrativa se produce el cambio más profundo realizado hasta ahora en la historia administrativa del país, pues implica la revisión completa de la organización gubernamental...esta revisión no sólo es en la administración central, sino también en la descentralizada o paraestatal para hacerlas congruentes con el grado y nivel de desarrollo alcanzado del país...tratando de explicar lo ocurrido en el ámbito de la administración centralizada, la cual sufrió ajustes en el 95% de ella...en síntesis con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que por primera vez recibe este nombre jurídicamente, -- permitió modernizar las estructuras y simplificar los trámites, -- precisar responsabilidades antes dispersas en varias Dependencias del Ejecutivo, eliminando gran parte de duplicación y superposición de funciones que se fueron acumulando en la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado...los ajustes también se -- hicieron necesarios en la administración paraestatal, pues su proceso de modernización indicó la conveniencia de incorporar en la nueva Ley Orgánica las principales reglas, para los organismos -- descentralizados y empresas públicas o de participación estatal -- para coordinarlas y regularlas por las mismas Dependencias y entidades del Estado, las cuales se encontraban dispersas en un sinnúmero de ordenamientos que hacían casi imposible su conocimiento y su efectiva aplicación; por razones estratégicas el programa se -- implantará en etapas, a fin de evaluar periódicamente los resultados alcanzados, pero en realidad se trata de un proceso permanente, ya que la modernización del Gobierno Federal habrá de constituirse en uno de los pilares del actual sexenio, pues en primer -- término, se llevarán hasta sus últimas consecuencias los propósi-

tos de la Reforma Administrativa para garantizar la congruencia - orgánica y operativa del gobierno en beneficio del desarrollo del país". 106

Hemos de agregar por nuestra parte, que el último esfuerzo de modernización administrativa avanzó en el planteamiento de las técnicas de programación y planes sectoriales, confluendo al final de ese sexenio, con un programa que ordenaría - aspectos de la vida nacional, en sectores como el agropecuario, - pesquero, industrial, turístico, educativo, seguridad social, desarrollo urbano y vivienda, denominado "Plan Global de Desarrollo" 1980-1982, concibiendo la posibilidad de ordenar un Sistema Nacional de Planeación, en un intento de reorganizar los instrumentos económicos al alcance del Estado para el logro de objetivos nacionales.

Corresponde entrelazar una efectiva continuidad de aquél programa de gobierno con el nuevo mandato Constitucional del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, al adoptar esos grandes planes sectoriales que corresponden a aspectos de la vida nacional, así como la planeación para el desarrollo, al crear como programa de gobierno el "Sistema Nacional de Planeación Democrática" 1982-1988, y meses después el "Plan Nacional de Desarrollo" 1983-1988, que abarcó grandes rubros de la vida económica, política y social del país, donde particularmente en el rubro de la Descentralización de la Vida Nacional, se particulariza la desconcentración y descentralización de autoridad, facultades y funciones de los Titulares y Dependencias de la Administración Pública centralizada, a los órganos desconcentrados y entes autónomos descentralizados, para descongestionar la excesiva centralización de los órganos superiores en la capital de la República.

Por ello, el ISSSTE en estricto apego a las normas del programa de planeación y el Plan Nacional de Desarrollo - del Gobierno Federal, se dió a la tarea de modernizarse y planear un Sistema Operativo de Desconcentración Institucional, acorde a la política del Ejecutivo Federal; recurriendo por nuestra parte, a los estudios practicados por la Coordinación General de Delegaciones Estatales, que en el año de 1983, elaboró un **SISTEMA OPERATIVO PARA DESCONCENTRAR AL ISSSTE**, que en forma breve nos permitimos transcribir en sus aspectos más importantes, al señalar:

"El sistema operativo de la desconcentración se inicia en el nivel estratégico a partir de las normas y lineamientos de carác-

ter general emitidos por la Dirección General del Instituto (comprendiendo los órganos de regulación auxiliares de la propia Dirección).

Con base en esas disposiciones, el nivel de coordinación (tác-tico) formula las políticas específicas para el otorgamiento de los servicios y la aplicación de los recursos en el ámbito delegacional. Estos dos niveles (estratégico y táctico) se vinculan por medio de una retroalimentación de la Comisión Interna de Administración y Programación (C.I.D.A.P.), como mecanismo de deliberación y consulta respecto de los avances y resultados del proceso de desconcentración. Las disposiciones emitidas en el ámbito central tienen su aplicación y adecuación en su caso, en el subsistema operativo correspondiente al ámbito delegacional.

En este nivel es responsabilidad del Delegado Estatal, la dirección, ejecución y aplicación de las políticas específicas para la Administración de los servicios, y de las unidades administrativas bajo su coordinación (Subdelegaciones), la vigilancia y la verificación del otorgamiento de los servicios. Entre el ámbito delegacional y el central existe también un vínculo de retroalimentación directiva.

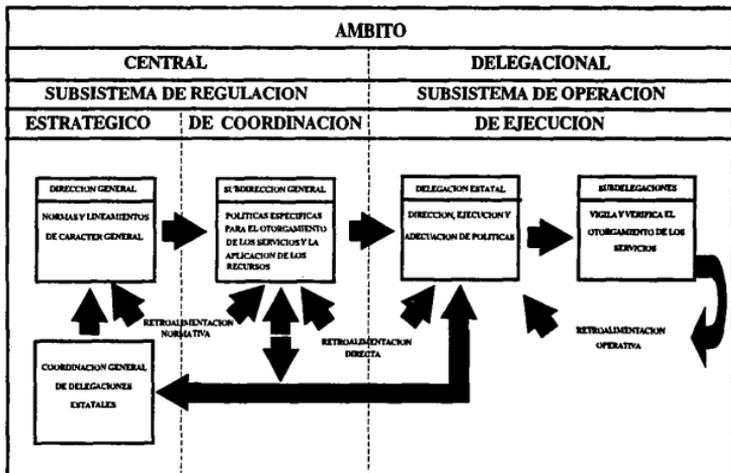
Por su parte, el nivel de ejecución se vincula en una retroalimentación operativa con la delegación para conocer en todo momento, y transmitir lo correspondiente a los niveles centrales, los resultados y problemas que se presenten en la administración de los servicios. En este mismo nivel de retroalimentación surgen las nuevas requisiciones de recursos presupuestales y apoyos administrativos, así como las propuestas de modificación de las disposiciones que regulan el proceso de desconcentración.

La Coordinación General de Delegaciones, por su parte, funge como enlace entre el ámbito central y el delegacional, particularmente en la captación, integración y canalización a los órganos centrales correspondientes, de los requerimientos y problemas de las delegaciones. Se suman a estas demandas las formuladas por los trabajadores a través de sus representaciones sindicales y con la FSTSE; las de los gobiernos de los Estados y las de autoridades municipales. Todas ellas una vez analizadas, se sistematizan y se envían a la atención de la Dirección General a efecto de, conformar o modificar las normas y lineamientos que orientan el proceso de desconcentración. La Coordinación de Delegaciones funge como enlace informativo, más no como órgano normativo".107\*

107. Elementos que integran la Desconcentración en el ISSSTE. -- Coordinación General de Delegaciones Estatales. Edit. ISSSTE. -- México, 1983, págs. 13 y 14.

\* VER ANEXO 4: SISTEMA OPERATIVO DE LA DESCONCENTRACION.

# I.S.S.S.T.E. SISTEMA OPERATIVO DE LA DESCONCENTRACION



Por nuestra parte opinamos que es de apreciarse, por un lado, que la reorganización administrativa del gobierno, - dió lugar a programas específicos como la Reforma Administrativa y la Modernización de la Administración Pública Federal, para dar le congruencia a las funciones orgánicas y operativas de las Secretarías, Departamentos de Estado y los organismos descentralizados, en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que regula tanto a la administración central como a la parastatal; más adelante se avanzó en el planteamiento de técnicas de programación y de planes globales por sector, para el desarrollo de la Nación, como el Plan Global de Desarrollo 1980-82 y el Plan Nacional de Desarrollo 1983-88, que a través de la planeación, evaluación y programación se buscó ordenar los instrumentos y bienes del Estado, para mejorar la política económica y social del gobierno y alcanzar beneficios para los ciudadanos o logros de objetivos nacionales, concluyendo de esta manera con el análisis de 2 planes de gobierno sexenales; y, por el otro, el ISSSTE como organismo descentralizado de la administración pública, no pudo quedar aislado de los procesos reorganizadores del Estado, y concurrentemente adopta un Sistema de Planeación Operativa para su desconcentración, que contempla aspectos estratégicos y tácticos de las áreas centrales a las Delegaciones, creando subsistemas de regulación y coordinación entre ellas y una retroalimentación permanente para el mejoramiento de los objetivos, adecuación de las normas y lineamientos, así como, en la prestación de los servicios.

### **3.1.4. REQUERIMIENTOS BASICOS PARA LA DESCONCENTRACION DEL INSTITUTO.**

Una vez que el Instituto inició su proceso de modernización y de planeación de un sistema administrativo y operativo para su desconcentración, como lo analizamos en el inciso precedente, se presentó la necesidad de articular mecanismos, para que no se improvisara su sistematización, mediante el establecimiento de **REQUERIMIENTOS BASICOS** en la desconcentración misma, para lo cual, por nuestra parte, nos permitiremos acudir a la Coordinación General de Delegaciones Estatales, quien en sus extensos estudios en esta materia y como enlace informativo del proceso de desconcentración del Instituto, en su texto señala:

"Como se ha venido afirmando en este documento, la desconcentración de facultades implica la respectiva transferencia de los recursos y apoyos administrativos, sin los cuales los objetivos se quedarán en simples propósitos.

La ausencia o deficiencia de las tareas de planeación y evaluación conlleva a la improvisación en el proceso de desconcentración y al otorgamiento coyuntural y desarticulado de los servicios.

En el proceso de desconcentración del ISSSTE, en particular, la transferencia a las Delegaciones, de esos recursos y apoyos surge de los tres subsistemas centrales que son: el de regulación, el de operación y el de apoyo (Institucional y el administrativo). Lo anterior implica una necesaria y armónica articulación, en monto, tiempo y espacio, de las normas, lineamientos, instrumentos administrativos, así como bienes y servicios aplicables en el ámbito delegacional para un efectivo, oportuno y suficiente otorgamiento de los servicios. La ausencia o deficiencia de los instrumentos jurídico-administrativos, la insuficiencia en la asignación de los recursos y deficiencias u omisiones en las tareas de supervisión y control desvirtuarán y en ocasiones hasta anularán, los propósitos de la desconcentración, independientemente de la inconformidad (justificada) que se genere en los derechos habientes y de los reclamos y presiones que hagan al Instituto, - los trabajadores por medio de sus representaciones sindicales. Todo ello en detrimento de la imagen Institucional". 108\*

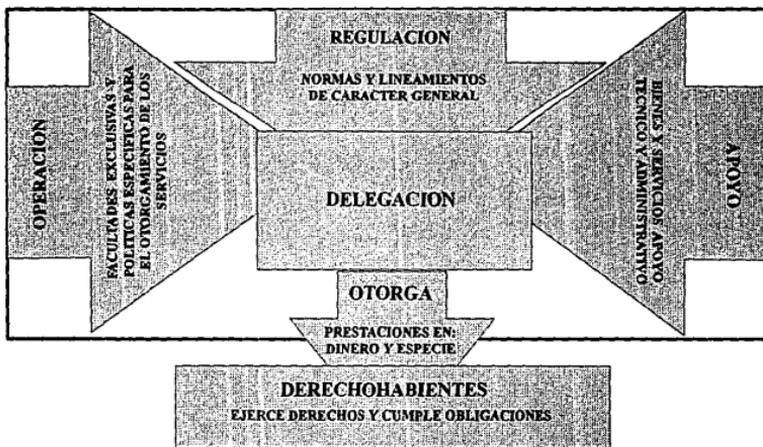
Por nuestra parte añadimos al respecto que, en virtud que la efectiva desconcentración implica la transferencia de los recursos presupuestales y de los apoyos administrativos necesarios para el cumplimiento de los objetivos Institucionales en el ámbito delegacional o foráneo, correspondiendo al subsistema de regulación (Dirección General y sus órganos auxiliares) determinar a través del nivel táctico (Subdirecciones Generales) la forma de proveer a los órganos desconcentrados de los instrumentos jurídico-administrativos, los manuales, circulares, programas específicos entre otros, así como de los recursos humanos, materiales y financieros, y de formular y promover las adecuaciones a sus estructuras delegacionales, es decir, a la estructura orgánica, funcional y jurídica.

Deberá señalarse a nuestro parecer, como se desprende de los propios requerimientos básicos, en el aspecto estratégico, el puntualizar las metas y tiempos de su cumplimiento y considerar las interrelaciones operativas entre los niveles centrales y los órganos desconcentrados (Delegaciones) a efecto de garantizar una efectiva coordinación, evaluación, control y supervisión del proceso de la desconcentración.

108. Idem., pág. 15.

\* VER ANEXO 5: REQUERIMIENTOS BASICOS PARA LA DESCONCENTRACION.

**I.S.S.S.T.E.**  
**REQUERIMIENTOS BASICOS PARA LA**  
**DESCONCENTRACION**



ANEXO 5

Sólo nos resta añadir que todo este proceso, no excluye la necesaria participación de los derechohabientes y representantes sindicales, quienes en el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, afectan positiva o negativamente el desarrollo de los objetivos y propósitos del programa de desconcentración.

### 3.2. PROGRAMA INSTITUCIONAL DE DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

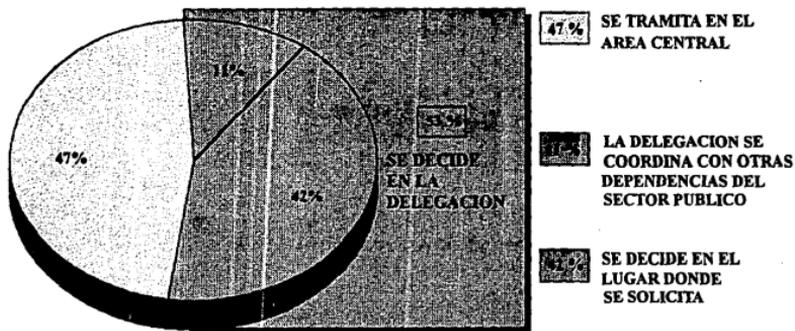
La pretensión de operar con más eficiencia el sistema desconcentrado del Instituto, ha venido transformando paulatinamente su organización, de aquella incipiente coordinación de un esquema de **ONCE ZONAS**, que aglutinaban más de un Estado en los años sesenta, al modelo de regiones en que se transforma en 1972, manejada en **SIETE REGIONES** por un jefe regional y cada Estado por un jefe Estatal, esta organización fue sustituida gradualmente a partir de 1978, por Delegaciones Estatales, con el objeto de mejorar el sistema y por la complejidad derivada del crecimiento explosivo de los derechohabientes del Instituto, sumado a la excesiva centralización, que fueron provocando la incapacidad para operar un sistema desconcentrado, que otorgara los servicios a que tienen derecho los afiliados al ISSSTE en los Estados.

Como resultado del amplio crecimiento anotado, en el año de 1979-80, el territorio nacional ya contaba con 31 Delegaciones Estatales en operación, atendiendo el **otorgamiento de los servicios** con diversos grados de desconcentración, pues aún **prevalían grandes concentraciones de toma de decisiones y presupuestos en los órganos centrales**, que impedían un amplio desarrollo homogéneo de las Delegaciones en sus respectivas áreas de funcionamiento.\*

En líneas anteriores, estudiamos la participación del sistema de planeación en el proceso de desconcentración Institucional, vimos que el "Plan Nacional de Desarrollo", recogió la demanda de descentralizar los distintos aspectos de la vida nacional, en este contexto, debía comprender dos dimensiones diferentes aunque estrechamente relacionadas, por una parte, la desconcentración territorial y la reordenación de la economía nacional, y por la otra, la descentralización de funciones y recursos entre los niveles de gobierno. En el capítulo dedicado a la política social, se refiere a las Instituciones que, como el - -

\* VER ANEXO 6 y 7: GRAFICAS PORCENTUALES.

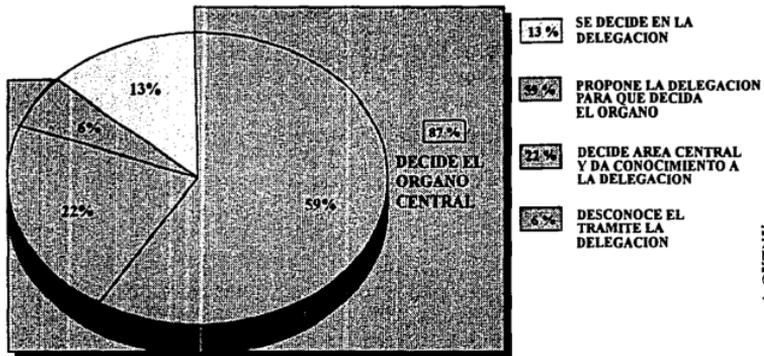
**I.S.S.S.T.E.**  
**GRAFICA PORCENTUAL DE DECISIONES**  
**EN SERVICIOS OTORGADOS POR ORGANOS**  
**DESCONCENTRADOS O CENTRALES**



ANEXO 6

# I.S.S.S.T.E.

## GRAFICA PORCENTUAL DE DECISION EN LA INTERVENCION ADMINISTRATIVA DE LA DELEGACION U ORGANNO CENTRAL



ANEXO 7

ISSSTE, fueron creadas como respuesta al Artículo 123 Constitucional, el cual garantiza la Seguridad Social en forma integral, pero que no puede considerarse como suficiente y satisfactorio, entre otros motivos, por la concentración de funciones y atribuciones en algunos niveles centrales, y de algunos servicios otorgados sólo en algunas regiones o grupos. Este y otros elementos indicados en el diagnóstico del sistema de seguridad social, fueron tomados en cuenta para planear las acciones y objetivos en los próximos años. Entre las estrategias que se plantearon en el "Plan Nacional de Desarrollo" (P.N.D.) a fin de mejorar el sistema y por lo tanto al Instituto, se encuentra entre otras, el de modernizar la administración de los servicios, propiciar su desconcentración o descentralización, fortaleciendo los sistemas de planeación, información y control, y establecer los esquemas de coordinación interinstitucionales que le permitan el aprovechamiento de la capacidad instalada para la prestación de los servicios. Sin embargo, es hasta la presente administración en 1983, en que el Instituto, con base en lo dispuesto en el P.N.D., inició un claro y marcado proceso de desconcentración.

Sobre el particular, la precitada Coordinación de Delegaciones en un nuevo texto, establece:

"...Este proceso se enmarca en una política global y requiere un diagnóstico normativo, orgánico y funcional del Instituto en sus relaciones con las Delegaciones Estatales, para reorganizar y poner en práctica reformas profundas, como las efectuadas en la propia Ley del ISSSTE al inicio de la presente administración, --adecuando así su normatividad a las necesidades y condiciones del país. Dentro de esta adecuación normativa sobresale la organización del ISSSTE en dos vertientes de prestaciones --económicas y en especie-- que conforman a la nueva Ley del ISSSTE contando en lo sucesivo con un respaldo financiero y contable propios. La importancia fundamental de las consideraciones anteriores, para nosotros radica en que: El fortalecimiento del proceso de desconcentración se inicia, así, con la actualización normativa indispensable para establecer bases sólidas y estructuras orgánicas coherentes, con la elaboración de un diagnóstico real en normatividad, en la estructura orgánica y funcional de las Delegaciones y su relación con los órganos centrales, que permita analizar el grado de avances o deficiencias en el proceso mismo, pues de ello depende que su nacimiento real, se establezca al sujetarlo a la planeación de un "Programa Institucional de Desconcentración Administrativa", en forma global, por medio del cual se logren avances significativos al ampliar considerablemente la atribución de facultades de las Delegaciones Estatales, permitiendo que las mismas operen como órganos de decisión local.

Los resultados obtenidos serán fruto de un trabajo profesional, la imaginación y decisión de los servidores de los servidores públicos por encontrar soluciones nuevas a problemas añejos, a partir del esfuerzo cotidiano, la crítica abierta y una voluntad creciente de servicio.

Una posición crítica obliga a reconocer que falta aún bastante camino por recorrer. Así lo indican los compromisos concertados durante las diversas reuniones y jornadas que en este documento se reseñan. En cualquier caso, quienes trabajamos en y para el ISSSTE estamos conscientes que estos compromisos continuarán, -- pues por un lado, la desconcentración es un proceso permanente y, por otro, en la práctica, la prestación de los servicios muestre que la desconcentración administrativa, ha sido operada cabalmente...".109

### 3. 2. 1. ANTECEDENTES.

Continuando con el orden de ideas manifestado -- en el inciso precedente, señalaremos por nuestra parte, que el -- programa de desconcentración Institucional dentro del rubro de su integración, tuvo como antecedentes la investigación y el diagnóstico de la organización y operación del Instituto en las Delegaciones, el cual fue formulado por la Coordinación General de Delegaciones Estatales, como órgano informativo y de enlace entre los órganos centrales y las Delegaciones, con base a la información -- recopilada en entrevistas con los Titulares en las Delegaciones, con los representantes sindicales y los órganos de consulta con -- los derechohabientes, así como en la información generada por los órganos centrales.

Nuevamente recurrimos por nuestra parte, a los extensos estudios realizados sobre el particular, por la Coordinación General de Delegaciones Estatales, la cual analiza en su texto, acerca de los **ANTECEDENTES** del programa de desconcentración, los criterios siguientes:

"En forma paralela a la primera fase denominada de investigación y diagnóstico normativo y operativo, por instrucciones del --

109. ISSSTE. Análisis de congruencia entre los "Compromisos de la Trinidad" y el "Programa Institucional de Desconcentración para -- el período de 1983-1988". Coordinación General de Delegaciones Estatales. Edit. ISSSTE. México, Agosto de 1983, págs. 17-20.

Director General del Instituto se constituyó la Subcomisión de la C.I.D.A.P. \* para la desconcentración administrativa con los siguientes objetivos:

- Proponer los lineamientos generales para la formulación del "Programa Institucional de Desconcentración", así como para vigilar su observancia y promover su desarrollo.
- Evaluar los avances del programa de desconcentración y proponer, en su caso, las adecuaciones de organización y funcionamiento, tanto en los órganos centrales como en las Delegaciones.
- Actuar como el foro de las Delegaciones en sus demandas y --proponer para el desarrollo y cumplimiento de los objetivos del programa de desconcentración.

En tal virtud, las tareas de análisis, diagnóstico y los trabajos correspondientes al proceso de desconcentración del Instituto, se canalizarán a través de esta subcomisión, que en síntesis viene a ser un mecanismo participativo y de consulta que auxilia al Director General de ISSSTE, en la definición, aplicación y evaluación del programa de desconcentración...". 110

Por nuestra parte opinamos que, la elaboración del "Programa de Desconcentración Institucional", tiene como antecedentes, según se analizó en las líneas anteriores, la investigación y el diagnóstico de la organización y operación del ISSSTE, en relación a sus órganos centrales y las Delegaciones Estatales, a la opinión de los derechohabientes y de las representaciones --sindicales de los trabajadores al servicio del Estado, manifestando que paralelamente a esta primera fase de investigación, se dieron instrucciones superiores por el Director General, para constituir la Subcomisión de la C.I.D.A.P. para la desconcentración administrativa, Subcomisión encargada de elaborar los lineamientos generales, avances, adecuaciones de organización y funcionamiento entre los órganos centrales y las Delegaciones y como intermediario en las demandas y propuestas de las Delegaciones para el cumplimiento del programa de desconcentración, haciendo hincapié, --que dicha Subcomisión se coordinaría íntimamente, con el área específica de control de las Delegaciones Estatales, que es la Coordinación General.

Deseamos resaltar la importancia, de la planea-

\* C.I.D.A.P. Comisión Interna de Administración y Programación. - (Estructura Orgánica del ISSSTE).  
110. ISSSTE. Subcomisión para el Programa de Desconcentración. Objetivos, Estructura y Funcionamiento. Coordinación General de Delegaciones Estatales. México, 1984, págs. 6 y 7.

ción, programación, sistematización y normación del proceso de la desconcentración, a través de un programa Institucional, que nos obliga a precisar el conocimiento extenso de la materia por el entonces Titular de la Dirección General, el Dr. Alejandro Carrillo Castro, nombrado en diciembre de 1982 por el Presidente de la República, ya que a siete meses de asumir la responsabilidad de Director General, ha adquirido como principal compromiso el de reestructurar y modernizar al ISSSTE, para mejorar los servicios y prestaciones a sus beneficiarios y llevar a cabo una amplia desconcentración administrativa hacia el interior del Instituto, que permitirá redistribuir funciones y actividades del centro a la periferia, con el fin de equilibrar la calidad de los servicios y prestaciones en el centro y en la provincia.

De esta manera, se cumple con el compromiso adquirido por el Presidente de la República, en el "Plan Nacional de Desarrollo 1983-88", de Descentralizar la Vida Nacional, así como de impulsar la desconcentración de la Administración Pública Federal al indicar el Ejecutivo Federal que: "Continuaremos con decisión el programa de delegación administrativa de las Dependencias Federales, evitaremos con ello, que los Delegados se transformen en simples instancias de trámite, creando verdaderos centros de decisión Federal en los Estados y también evitaremos burocratismo y papeleo en el centro de la República".

Con estas características generales o antecedentes, se inició la investigación de un diagnóstico sobre los problemas de normatividad, organización y funcionamiento de los órganos centrales y su repercusión en el ámbito Delegacional.

### **3. 2. 2. DIAGNOSTICO NORMATIVO DE LA ESTRUCTURA ORGANICA Y FUNCIONAL DEL INSTITUTO.**

Iniciaremos el último inciso del tercer capítulo, con la base informativa de la problemática existente en las Delegaciones, derivadas de la investigación y el diagnóstico normativo, de la organización y operación funcional de las Delegaciones, de cuyo resultado se elaboró el "Programa de Desconcentración del ISSSTE", siendo de virtual importancia el desarrollo de este tema, pues se considera la base fundamental que originó el programa de desconcentración de los órganos centrales del ISSSTE.

A partir del mes de Enero de 1983, se inició el diagnóstico de la situación que guarda la distribución de funciones y actividades en esta Institución de Seguridad Social, recabando las opiniones, experiencias y propuestas de los Delegados Estatales para determinar el grado de su participación en la toma

de decisiones, para el otorgamiento de los servicios y prestaciones a cargo de la Institución.

Al mismo tiempo, con el objeto de tener la visión completa del esquema, se procedió a levantar una encuesta entre los Titulares de los órganos centrales para establecer las funciones y actividades que a su juicio era factible y recomendable desconcentrar. Estos diagnósticos preliminares de los niveles de desconcentración en el ISSSTE, conocidos en su momento por los Subdirectores Generales, Contralor General y Coordinadores Generales, permitieron realizar una evaluación previa del esquema de distribución de funciones y actividades Institucionales. A partir de sus resultados se podrá iniciar la confección del que podría ser el "Programa Institucional de Desconcentración Administrativa", en cuyo esquema han venido colaborando las Coordinaciones Generales de Planeación y de Delegaciones Estatales.

La conclusión de esta primera etapa, se caracterizó por la obtención de un programa de la organización y el funcionamiento de los órganos centrales y sus repercusiones en el ámbito delegacional.

Por lo anterior, nos permitimos recurrir a los estudios realizados por la Coordinación General de Delegaciones Estatales, la cual en su texto sobre el particular manifiesta:

"...con base en ello, se elaboró y presentó por nuestra Coordinación General de Delegaciones Estatales, en la reunión de "LA TRINIDAD", Tlaxcala, el diagnóstico y las prioridades programáticas de la desconcentración, los cuales fueron avalados por funcionarios de los órganos centrales y por la mayoría de los Delegados presentes. Se considera de interés insistir en el conocimiento y discusión de la problemática y de las prioridades mencionadas, toda vez que éstas forman parte de los compromisos derivados de la Reunión Nacional de Delegados.

#### **SITUACION ACTUAL DEL AMBITO DELEGACIONAL.**

En la presente década de los ochenta, el ISSSTE cubre la totalidad del territorio nacional, mediante 31 Delegaciones que formalmente dependen de la Dirección General, quien emite normas, políticas y lineamientos generales para su operación. En la práctica, las unidades administrativas que son las Subdirecciones Generales, tienen autoridad normativa y funcional en sus respectivas subdelegaciones, al margen del Delegado Estatal, a través de un órgano específico para tales fines.

Por su parte, la Coordinación General de Delegaciones Estatales (C.G.D.E.), conforme al acuerdo de la Junta Directiva del 4-IX-79, tiene encomendada la función de normatividad para dar coherencia a las actividades de las Delegaciones y al mismo tiempo, supervisar su funcionamiento, es un órgano de apoyo del Director General en la conducción de las relaciones con las Delegaciones,

así como de enlace entre los órganos centrales y esos órganos des concentrados.

En la actualidad, la C.G.D.E., actúa como instancia de las -- gestiones de las Delegaciones ante los órganos centrales, a la -- vez que tiene una activa participación en las relaciones del Instituto con los sindicatos, en la canalización de sus demandas y - en la vinculación de estas tareas con el establecimiento de las - relaciones cordiales con los Gobiernos de los Estados, autoridades locales y municipales en donde operan las Delegaciones.

#### **PROBLEMATICA DELEGACIONAL.**

##### **DIAGNOSTICO.**

La problemática que exponemos ha sido detectada a través de - visitas a las Delegaciones, de entrevistas con los Delegados y re presentantes sindicales y del análisis de información remitida a la Coordinación. Al mismo tiempo, este conocimiento se ha enriquecido, ratificado o rectificado, en su caso, con la información -- proporcionada por los funcionarios de los órganos centrales.

De dicho análisis, destacan algunos aspectos:

Por lo que se refiere a la normatividad, se identificaron los siguientes problemas:

- Desconocimiento de un programa Institucional que oriente y de - congruencia a las acciones de desconcentración que llevan a cabo las Subdirecciones y otras áreas del Instituto.

- Existen en algunas Delegaciones Estatales, duda sobre la validez y vigencia de la proliferación de disposiciones normativas -- que han recibido, debido a su número y sus diferentes proceden- - cias, al margen de políticas homogéneas aplicables.

- En estrecha relación con el problema anterior, se observa una - dispersión en los canales de comunicación del centro a las unidades administrativas de las Delegaciones.

- Asimismo, existe nulificación entre las normas y otras disposiciones administrativas dictadas por algún órgano central y las -- emitidas por algún Delegado para su ámbito particular.

- En ningún caso se cuenta con un manual de procedimientos que -- apoye y oriente el funcionamiento de las Delegaciones, y por lo - tanto, no se ha dado adecuada difusión entre los funcionarios y - personal de las Delegaciones, acerca de los documentos administra - tivos con que cuentan.

En lo que respecta a la estructura orgánica de las Delegaciones Estatales, el panorama era el siguiente:

- Falta de integración de las áreas delegacionales, debido entre otras causas, a una incongruencia entre la estructura real de éstas y la que contenía el manual de organización respectivo.

En materia de recursos humanos, los principales problemas - - eran:

- Insuficiencia de personal por congelamiento de plazas.

- Deficiente capacitación de los empleados.
- Irregularidades en la situación laboral y percepciones salariales del mismo.

En **recursos materiales** se apreció que:

- Se carece de criterios uniformes para la asignación de éstos a las Delegaciones, existen reportes de dos o más Delegaciones, informando que el quirófano de algún hospital tenía más de un año sin funcionar, debido a que no se había autorizado la reposición de una lámpara ni el consecuente envío de la misma.
- Inadecuadas e insuficientes instalaciones, mobiliario y equipo, así como un deficiente e inoportuno suministro de medicamentos, materiales y equipo.
- Cabe aquí destacar lo correspondiente al mantenimiento de instalaciones y equipo, en donde lo que para los órganos centrales se considera como intrascendentes, para las Delegaciones es de medular importancia por las graves repercusiones que tiene en la prestación de los servicios y por las limitaciones a las que se enfrenta el Delegado para resolverlos.

Por lo que se refiere a **recursos financieros**, la problemática era la siguiente:

- Los anteproyectos de presupuesto que requería cada Estado, no eran formulados por las Delegaciones, excepción hecha del área médica.
- Los Delegados no conocían oportunamente los estados financieros correspondientes a su ejercicio presupuestal.
- La casi totalidad de las Delegaciones reportan presupuestos insuficientes en todas sus partidas.

Toda esta problemática repercute necesariamente, en la operación de las Delegaciones con los siguientes efectos:

- No se realiza una evaluación operativa de las Delegaciones de acuerdo con una metodología común y criterios uniformes.
- La autoridad que a los Delegados Estatales se les confería a través de diversas disposiciones, no siempre era reconocida en la mayoría de las Delegaciones por los funcionarios subordinados.
- Se concertaban subrogaciones excesivas en detrimento de la atención adecuada a los derechohabientes y en perjuicio de las finanzas del Instituto.
- Se apreciaba una irregularidad en la operación de los Comités Estatales de Programación y Consulta, debido a la falta de credibilidad de los sindicatos respecto a los Delegados, por sus limitaciones para dar respuesta a las demandas de aquéllos.
- En lo referente al ámbito jurídico, existían Delegaciones que no contaban con este apoyo, con grave perjuicio para los intereses patrimoniales y responsabilidades del servicio.
- Las Delegaciones carecen de información suficiente y oportuna respecto a disposiciones jurídico-administrativas que les afectan, así puede señalarse que los procedimientos para la formalización de los contratos de arrendamiento son lentos.

- Se captó un descontento creciente de la derechohabencia, manifestado por conducto de sus representantes sindicales, por el desconocimiento de los trámites y requisitos correlativos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones.

Como corolario de la problemática enunciada, destacaba la limitación de facultades y recursos con que contaba el Delegado para cumplir con suficiencia la representación Institucional que ostenta. Asimismo, las características y condiciones operativas de las Delegaciones, así como, a la problemática a que éstas se enfrentan, tienen como primera y más importante repercusión un deterioro y distorsión de la imagen del Instituto con la consecuente pérdida de confianza de los derechohabientes en los servicios y prestaciones que se les otorgan.

En el ámbito interno, se encontraban limitadas en su acción, como órgano desconcentrado, porque reflejaban en gran medida la indefinición existente de normas, sistemas y procedimientos en los órganos centrales.

Por lo que se refiere a la capacidad instalada, el diagnóstico permitió conocer la problemática y panorama siguiente:

#### **Población Derechohabiente.**

A 1983, el ISSSTE atendía un total estimado de 5'801,033 derechohabientes, de los cuales 2'580,840 se localizaban en la Ciudad de México y su área de influencia, y el resto en el interior de la República. Esto representaba una distribución porcentual de 45.27% en el primer caso y de 54.73% en el segundo.

#### **Servicios Médicos.**

El total de camas censables con que contaba el ISSSTE en los Estados de la República ascendía a 3,764. En función del parámetro de 1 cama por cada 1,000 derechohabientes se apreciaba que, porcentualmente, los Estados mejor atendidos eran:

- Nuevo León 280% y Tamaulipas 199%.
- Quintana Roo 52% y Tabasco 46%.

Lo anterior reflejaba un desequilibrio de atención en favor del norte del país, descuidándose el sureste.

#### **Crédito.**

En 1983, el presupuesto destinado al otorgamiento de préstamos a corto plazo evidenciaba una excesiva centralización en los trámites, pues a esa fecha el 80% de los créditos se otorgaban en el Distrito Federal, en tanto que el 20% restante se distribuía en los Estados.

En esa fecha, los criterios para la asignación de los créditos a las Entidades Federativas obedecían fundamentalmente a consideraciones de carácter político, más que a las características de las demandas locales, con ello se ponía en situación de desventaja a los derechohabientes cuyas representaciones sindicales no ejercían la presión necesaria para una pronta y suficiente dota-

ción de créditos.

**Servicio de Tiendas.**

La Institución manejaba un total de 212 tiendas, de las cuales 24 se localizaban en el D.F. y 188 en el interior de la República, lo que equivalía a una distribución porcentual de 11.32% en el primer caso y 88.67% en el segundo.

Los Estados que destacaban por su amplia cobertura en el servicio eran:

- Aguascalientes 78% y Nuevo León 73%

Las Entidades que sobresalían por su insuficiente cobertura eran:

- Oaxaca 24% y D.F. 16%

**Otros servicios: Sociales.**

El ISSSTE contaba con 3 velatorios en la República, 2 en el D.F. y 1 en el Estado de Jalisco.

Es manifiesta la insuficiencia de servicios en esta área.

En este apartado de capacidad instalada en relación con el número de derechohabientes se encontró que los Estados comprendidos en la zona noroeste (Baja California Norte y Sur, Chihuahua, Durango, Sinaloa y Sonora), reflejaban mejores índices de capacidad instalada y por consiguiente en el disfrute de los servicios institucionales. Por contra, la zona más desprotegida en esos aspectos correspondía a la sureste (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán).

Lo anterior no es explicable en función del total de la población derechohabiente de una y otra zona, pues mientras los que componen la zona noroeste sumaban 676,711 (20.6% del total), el sureste alcanzaba una población de 760,520 (23.13% del total de derechohabientes).

Con lo anterior podría concluirse que hacia 1983 el sureste mexicano era la zona más desprotegida de los servicios del ISSSTE.\*

**Prioridades Programáticas. 1983-1988.**

Para dar respuesta a esas y otras demandas del diagnóstico antes señalado, la Dirección General dispuso la realización de Reuniones Nacionales de Delegados, cuyos primeros resultados fueron los siguientes:

- Compromisos de la primera Reunión de Delegados "La Trinidad", Tlaxcala, con los que se dieron inmediata respuesta a los planteamientos prioritarios.
- Establecimiento de las bases para el "Programa Institucional de

\* ISSSTE: Consideraciones socio-políticas y financieras para la planeación y programación de los servicios. Coordinación General de Delegaciones Estatales. México, Abril de 1984, págs. 17 y 18.

### Desconcentración".

- Fortalecimiento del Delegado como primera autoridad dentro de la Delegación y, punto de partida para la integración y desarrollo del programa de desconcentración.

Por lo tanto, la Coordinación General de Delegaciones Estatales, considera prioritaria la realización de las acciones para el período 1983-88 siguientes:

**Desconcentración.**- Elaborar un programa de desconcentración administrativa con aportaciones de los órganos centrales y de las entidades desconcentradas, el cual señale metas a corto y mediano plazo en materia de los servicios otorgados a la derechohabiente.

**Sistema Básico de Información.**- Mejorar la comunicación, información y coordinación entre los órganos centrales, las Delegaciones y la derechohabiente, mediante el diseño y operación de un sistema de información que tenga criterios uniformes de suficiencia, relevancia y oportunidad.

**Actualización de Manuales Administrativos.**- A la fecha se opera con una serie de manuales administrativos que dado el impulso y dinámica que se ha dado en la presente administración al funcionamiento de las Delegaciones, han sido rebasados en sus contenidos, por ello, además de su actualización, es imperativo el diseño de nuevos instrumentos administrativos que fortalezcan el proceso de desconcentración.

**Fortalecimiento de los Comités Estatales de Programación y Consulta.**- Es necesario ampliar y mejorar la participación de la derechohabiente en el desarrollo integral de las actividades del ISSSTE, en las Delegaciones.

**Programa de Capacitación.**- Como complemento de las acciones anteriores y para asegurar su efectiva realización, es necesario diseñar y desarrollar un programa de capacitación que abarque todos los niveles del ámbito delegacional.

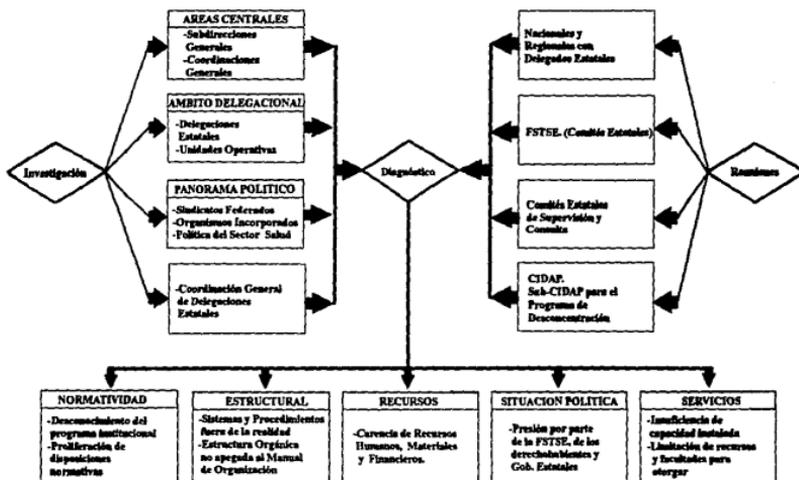
Se concluye que frente a la problemática enunciada, se hizo impostergable atender en un plazo perentorio la solución de algunos problemas prioritarios en relación a la recurrente frecuencia con que son señalados por parte de los derechohabientes, representantes sindicales, como de las propias autoridades en las Delegaciones".111 \*

111. ISSSTE: Elementos que integran el "Programa de Desconcentración Institucional". C.G.D.E., México, 1983, págs. 19-22. y, - - ISSSTE: Compromisos de "La Trinidad", Tlaxcala. Exposición de Motivos, C.G.D.E., México, Julio de 1983, págs. 31-35.

\* VER ANEXO 8: FASES DE INTEGRACION DEL PROGRAMA DE DESCONCENTRACION INSTITUCIONAL.

# I.S.S.S.T.E.

## FASES DE INTEGRACION DEL PROGRAMA DE DESCONCENTRACION INSTITUCIONAL DEL ISSSTE



ANEXO 8

Por nuestra parte concluimos diciendo que, el diagnóstico es suficientemente explícito y claro, no deja lugar a dudas, que era inaplazable la creación de un programa de desconcentración del ISSSTE, en materia orgánica, operativa y de delegación de facultades, de los órganos centrales a las Delegaciones, para subsanar las extraordinarias deficiencias en los servicios, así como, recuperar la confianza de los servidores públicos en el Instituto y que las Delegaciones Estatales dejen de ser "simples instancias de trámite" y se conviertan en verdaderos centros de decisión y servicio, para lo cual se desprende que se intensificarán las tareas de revisión y ajuste de las estructuras orgánicas, funcionales y jurídicas, tanto en los órganos centrales como en los desconcentrados. El fortalecimiento de las Delegaciones como órganos desconcentrados, sentimos que debe ser de corresponsabilidad entre los órganos centrales y las Delegaciones, porque la importancia reside en que el compromiso es de la Institución, para cumplir con sus atribuciones y obligaciones que la Ley le impone, para otorgar las prestaciones, seguros y servicios a la población afiliada, como un órgano de seguridad social creado para los trabajadores al servicio del Estado, y contribuir de esta manera, al modernizarse y desconcentrarse cabalmente, a los objetivos que en materia de salud y seguridad social le señale el "Plan Nacional de Desarrollo" al sector salud; aseverando por último, que las prioridades programáticas señaladas anteriormente y la Integración del Programa Institucional de Desconcentración Administrativa, serán analizadas y estudiadas en el cuarto y último capítulo de este trabajo de investigación.

## CAPITULO IV. LA DELEGACION DE FACULTADES EN EL ISSSTE.

### 4. INTEGRACION DEL PROGRAMA DE DESCONCENTRACION INSTITUCIONAL.

Hemos llegado a la etapa final del presente trabajo de investigación, acerca de LA DELEGACION DE FACULTADES EN EL ISSSTE COMO PANACEA PARA SU DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA, - siendo precisamente con el estudio de este cuarto y último capítulo, en el que trataremos a la delegación de facultades, como forma de organización alternativa de los órganos centrales para desconcentrar la toma de facultades o decisiones hacia las Delegaciones y sus Titulares, o sea, los Delegados, para buscar el mejoramiento de la prestación de los servicios que otorga el Instituto, a lo largo del territorio nacional.

Como afirmamos en el capítulo anterior, el proceso gradual de desconcentración administrativa en el ISSSTE, se ha venido presentando a través de más de 20 años, que datan desde su creación en los años sesentas, hasta la etapa donde se iniciaba la investigación y diagnóstico normativo y operativo, que demostraron con sus evidentes resultados, la inaplazable consecución de buscar alternativas de solución a la problemática planteada por las 31 Delegaciones Estatales, que provocaron el diseño de un nuevo modelo de organización administrativa, que pretendía acabar con la idea de que las Delegaciones eran simples instancias de trámite, para convertirlas en verdaderos órganos decisorios, - al configurarse la creación del Acuerdo de Delegación de Facultades, que adoptaba la administración central como fórmula para desconcentrar el Instituto.

Antes de iniciar con el proceso delegacionario, consideramos necesario indicar que, para obtener una continuidad de los hechos mencionados en el diagnóstico descrito al final del capítulo precedente y el análisis que trataremos en el cuarto capítulo, nos avocaremos a enunciar por ser de virtual importancia, los compromisos asumidos en la Reunión Nacional de Delegados en "La Trinidad", Tlaxcala, donde se dieron a conocer los resultados del diagnóstico que presentaban las Delegaciones a principio de 1983, compromisos que marcaron el punto de partida para la integración del Programa de Desconcentración Institucional y un año después, la celebración del Acuerdo de Delegación de Facultades en el ISSSTE.

Para entrelazar las consideraciones anteriores y lograr una congruencia narrativa en su estudio, nos permitimos nuevamente recurrir a los textos consultados de la Coordinación General de Delegaciones Estatales, la cual recopiló en la susodi-

cha Reunión Nacional de Delegados, los compromisos siguientes al citar:

"...una vez que expusimos el diagnóstico normativo, de la estructura orgánica y funcional, así como, de la problemática en la infraestructura de su capacidad instalada, de la Institución en el interior de la República, sirviendo de preámbulo los antecedentes informativos anteriores, fue posible llevar a cabo la primera Reunión Nacional de Delegados Estatales, celebrada bajo la nueva administración del ISSSTE, en el Centro Vacacional "LA TRINIDAD", Tlaxcala.

La circunstancia de que dicha Reunión Nacional se realizara 7 meses después de iniciados los trabajos en la Institución no fue fortuita ni ocasional, obedece a una razón deliberada de tiempo y método, pues la administración presidida por el Dr. Alejandro Carrillo Castro decidió utilizar estos primeros meses de trabajo para proceder a la reorganización de sus áreas centrales, a la fijación de políticas y procedimientos racionales y a la determinación de lo que a cada uno corresponde, para no caer en la irresponsabilidad de desconcentrar la anarquía, la confusión o la ineficiencia.

Por ello fue posible llegar a la Reunión Nacional con un catálogo de actividades, que comprendía funciones y procedimientos -- susceptibles de desconcentrar para imprimir celeridad y eficiencia en los trámites y gestiones de los derechohabientes. Los Delegados Estatales, por su parte, concurrieron a dicha Reunión conscientes de su responsabilidad, como actores fundamentales y pivotes sustantivos del Programa de desconcentración y con ese carácter hicieron los planteamientos acerca de las políticas centrales, que a su juicio resulta necesario corregir para agilizar procedimientos y decisiones en favor de los afiliados.

En los planteamientos de los Delegados Estatales y de los propósitos de los Titulares en los órganos centrales hemos procedido a integrar y dar forma a "los compromisos de la Trinidad", que resumen las propuestas de desconcentración y de fortalecimiento a las actividades de los Delegados recogidas en la Reunión de Tlaxcala.

Se trata de 40 compromisos específicos que atañen a todas las áreas centrales del ISSSTE, que pretenden equilibrar las funciones y actividades a desconcentrar que se someten a consideración de la Subcomisión de la C.I.D.A.P. para el programa de desconcentración, así como, a la discusión y reflexiones de los Subdirectores Generales, Contralor General y Coordinadores Generales. Corresponderá a la Subcomisión avocarse al análisis del -- cómo y cuándo-- se operarán estos compromisos que tienen como objetivo sustancial hacer real el compromiso Presidencial de Descentralizar la Vida Nacional.

**COMPROMISOS DE LA TRINIDAD.****A.- SUBDIRECCION GENERAL MEDICA.**

1.- Con objeto de que la subrogación de los servicios médicos y de medicamentos se encuentre normada y controlada en una forma más adecuada por las Delegaciones, se establecerán en cada una de éstas, un comité interdisciplinario presidido por el Delegado para revisar y dictaminar la procedencia de las subrogaciones y para evaluar su operación.

2.- Dada la excesiva concentración en el ejercicio del presupuesto de esta área, se procederá a su desconcentración con las políticas y normas que fijen para tal efecto las Subdirecciones Generales de Finanzas y Médica respectivamente.

3.- En razón de que los programas de adquisiciones de los insumos médicos se encuentran excesivamente concentrados en oficinas centrales, las Delegaciones se harán cargo de esta tarea a partir del próximo ejercicio presupuestal, correspondiendo a las Subdirecciones Generales de Administración y Médica fijar las normas para su desconcentración.

4.- En razón de la problemática que se presenta en el área de los puestos periféricos, especialmente en su creación y operación, las Delegaciones habrán de intervenir en estos procesos con las normas y criterios que para tal efecto defina la Subdirección General Médica.

5.- Habida cuenta de las incongruencias que se registran entre las áreas físicas, el equipo e instrumental médico y el personal médico y paramédico, las Delegaciones en coordinación con la Subdirección General Médica, definirán las plantillas de personal y equipamiento de acuerdo a los niveles de atención y a las necesidades locales de servicio.

6.- En razón de la insuficiente penetración de los programas de atención médica preventiva y de la escasa participación del Delegado y Subdelegado Médico en el proceso de decisión de reembolsos, las Delegaciones coordinarán las acciones de atención preventiva que vinculen los programas de salud con los de seguridad social.

7.- Por las mismas razones las Delegaciones decidirán, aprovechando los Comités Estatales de Supervisión y Consulta, sobre la procedencia de solicitudes de reembolsos.

**B.- SUBDIRECCION GENERAL DE PRESTACIONES ECONOMICAS.**

8.- En vista de que las Delegaciones no cuentan con la información necesaria y suficiente para atender los problemas de descuentos indebidos y omisión de descuentos, lo que origina el detrimento de los recursos financieros del Instituto en el primer caso, así como, de inconformidad de los deudores en el segundo, las Delegaciones vigilarán las recuperaciones de la cartera y el trámite de la devolución de descuentos indebidos, con el apoyo de información permanente de las oficinas centrales de prestaciones económicas.

9.- En virtud de que las Dependencias de los Sectores Central y Paraestatal registran excesiva concentración, lo que origina im posibilidad de certificar los pagarés de préstamos del ISSSTE a sus derechohabientes en los Estados, quedará a cargo de las Delegaciones el establecimiento de convenios de participación tripartita Dependencia-Sindicato-ISSSTE, a fin de conseguir la desconcentración de las firmas para la certificación de los pagarés en las Entidades Federativas.

10.- En virtud de que el Instituto desconoce los saldos individuales de los trabajadores que solicitan la renovación de préstamos en los Estados, las Delegaciones aprovecharán los convenios referidos, para obtener la información de las nóminas quincenales por parte de las Dependencias para determinar el saldo individual vigente.

11.- Con el objeto de superar la centralización de trámites y decisiones sobre las Pensiones y Jubilaciones, lo cual repercute perjudicialmente en los derechohabientes, se desconcentrará la -- dictaminación y el pago de este servicio quedando a cargo de las Delegaciones esta tarea, con apoyo en la consolidación del sistema central y en los programas de capacitación de personal, así -- mismo, cuando sea necesaria la certificación médica para estos -- trámites, será el personal médico en las Delegaciones quien lo -- haga.

12.- En vista de que las Delegaciones presentan insuficiencia de personal en el área de prestaciones económicas, la Subdirección General reubicará los recursos humanos excedentes en las oficinas del Instituto en el área metropolitana a la provincia.

#### C.- SUBDIRECCION GENERAL DE SERVICIOS SOCIALES Y CULTURALES.

13.- Para superar la insuficiencia de vigilancia en las tiendas del Instituto en los Estados, las Delegaciones contratarán -- servicios subrogados, o bien, establecerán convenios con otras Entidades para permitir el acceso a las tiendas a trabajadores Estatales o municipales a cambio del servicio de vigilancia.

14.- En virtud de que en los Estados en que existen casas de cultura, éstas carecen de todo el material indispensable para poder cumplir los programas respectivos de acción cultural, se f-- cultará a los Delegados para la compra del material necesario, -- así como, para realizar la contratación del personal que atienda a la derechohabencia, mediante cursos, seminarios y programas -- educativos.

15.- Con el objeto de atender los programas deportivos y de -- recreación, la Subdirección apoyará a las Delegaciones para la -- contratación del personal correspondiente, así como, el diseño y ejecución de los programas respectivos.

16.- Los Delegados para superar el problema que significa la venta de multifamiliares, serán quienes conduzcan las negociaciones respectivas.

17.- En razón de que las Delegaciones no cuentan con la nece-

saría y suficiente información sobre los servicios que brinda el TURISSSTE y su vinculación con los Estados, se crearán oficinas de TURISSSTE en las Entidades Federativas que así lo requieran y se pondrá a disposición de las Delegaciones un manual de operación de subagencias.

#### **D.- SUBDIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION.**

##### **RECURSOS HUMANOS.**

18.- La centralización de las decisiones administrativas provocan en la mayoría de los casos, retrasos importantes en la operación normal de las Delegaciones, por lo que se dará atención inmediata a los puntos que a continuación mencionamos y que son -- preocupación constante de los actuales funcionarios Estatales y de la Coordinación General de Delegaciones Estatales.

19.- El trámite para una alta de personal es de 4 a 5 meses mínimo, y cuando la condición del trabajador es eventual o por honorarios la formalización del pago lleva más de 6 meses. Con el propósito de solucionar lo anterior, la Subdirección General de Administración iniciará en forma inmediata las acciones que permitan dar solución a la problemática planteada e iniciar la sistematización del proceso de desconcentración de las decisiones inherentes al control y la atención de los recursos humanos, fortaleciendo la estructura funcional de la Subdelegación administrativa.

20.- Actualmente las Delegaciones enfrentan el problema de -- contar con más de un 30% de sus plantillas de personal como recurso congelado, recomendando a la brevedad posible, iniciar los trabajos para llevar a cabo la desconcentración del pago a nivel delegacional y se integrará un comité con la participación de diversas áreas de la Institución, con el propósito de dictar las políticas para el descongelamiento racional de las plazas de las Delegaciones, así como, promover el programa de reubicación del personal de la Institución que trabaja en el Distrito Federal y pretenden ser transferido a la provincia.

##### **SERVICIOS GENERALES.**

21.- Es importante delimitar las competencias de las Subdirecciones Generales de Administración y la de Construcción, Conservación y Mantenimiento con respecto a los programas de mantenimiento correctivo y preventivo.

22.- Es imperativo desconcentrar las decisiones con respecto a la contratación de servicios telefónicos y servicios de limpieza, así como, definir los criterios para establecer a nivel Nacional, los servicios de vigilancia en la Institución.

23.- Se requiere fijar normas que permitan la correcta utilización y distribución de los vehículos propiedad del Instituto, fijando políticas para el pago de gasolina de los vehículos particulares al servicio de la Institución.

#### **E.- SUBDIRECCION GENERAL DE FINANZAS.**

24.- La integración de las áreas financieras de las Delegaciones

nes nos permite homogeneizar los sistemas de información financiera e iniciar el estudio de un sistema contable presupuestario que proporcione una información confiable a las necesidades del Instituto.

25.- Es indispensable que las Delegaciones participen en el proceso de formulación del proyecto anual del presupuesto Institucional, esto nos permitirá conocer las necesidades reales de las unidades operativas que las conforman.

26.- Con el objeto de que se conozcan con oportunidad los presupuestos asignados y ejercidos en cada Delegación, se entregará los primeros días del año a cada Delegación Estatal el presupuesto asignado por áreas y programas, así como, los reportes que permitan conocer el ejercicio de los recursos asignados.

27.- El incumplimiento del programa de ministraciones de fondos a las Delegaciones provoca grandes problemas en la operación cotidiana, por lo que se rediseñará el sistema de planeación financiera, con el objeto de hacer previsiones trimestrales de las necesidades y envío de las ministraciones a mayor plazo (quinzenal y después mensual). Para tal efecto se hará una prueba piloto en 4 Delegaciones.

#### **F.- SUBDIRECCION GENERAL DE VIGENCIA DE DERECHOS Y ASUNTOS JURIDICOS.**

28.- El nuevo programa de desconcentración del ISSSTE provocará una necesaria reordenación normativa para lo cual se buscará la participación activa de los Delegados.

29.- A partir de la fijación del ámbito normativo por parte de la Subdirección General, se desconcentrarán a los Delegados, facultades en materia jurídica y de vigencia de derechos, con el propósito de fortalecer a las Delegaciones y agilizar los procedimientos.

30.- La Subdirección General delegará el Poder Notarial a los Delegados, así como, el necesario para los asuntos jurídicos de escrituración, de pleitos y cobranzas, con el objeto de evitar el retraso que genera la actual centralización que presentan estos procedimientos.

31.- Con el fin de apoyar a las Delegaciones Estatales en sus trámites de naturaleza jurídica, se procederá a la creación de las Subdelegaciones jurídicas en aquéllas.

#### **G.- SUBDIRECCION GENERAL DE CONSTRUCCION, CONSERVACION Y MANTENIMIENTO.**

32.- Se procurará integrar todas las acciones de construcción, conservación y mantenimiento bajo el mando único del Delegado, independientemente del lugar que ocupe en el esquema orgánico de la Delegación.

33.- Se pondrá especial atención para que los servicios de conservación y mantenimiento amplíen su cobertura a todas las áreas del ISSSTE en los Estados, a fin de que no se queden solamente en los hospitales o las clínicas.

34.- Con el propósito de que se apliquen en forma oportuna -- los programas de conservación y mantenimiento y de servicios generales en las Delegaciones y así evitar que se concentren en las oficinas centrales y esto provoque su retraso, a la Delegación se le asignará un presupuesto destinado al mantenimiento preventivo y correctivo de las instalaciones y equipos, bajo los lineamientos dictados por los órganos centrales, para que dichos servicios sean desarrollados en su oportunidad con eficiencia dentro de las Delegaciones Estatales.

**H.- FONDO DE LA VIVIENDA DEL ISSSTE. FOVISSSTE.**

35.- Con el objeto de superar la excesiva centralización en la planeación y operación en los programas del FOVISSSTE, se establece el compromiso de que las Delegaciones Estatales sean las encargadas de integrar y revisar los expedientes para la autorización de los créditos, recibiendo información permanente del FOVISSSTE.

36.- Igualmente, se establece que las Delegaciones participarán en los procesos de adjudicación de viviendas de los módulos del FOVISSSTE.

37.- Con el fin de desconcentrar algunos aspectos operativos del FOVISSSTE, las Delegaciones Estatales realizarán las tareas de cobro de créditos, devolución de depósitos, autorización de estados de cuenta y del trámite de indemnizaciones de bienes asegurados, así como, la elaboración de proyectos y propuestas sobre reserva territorial y sobre paquetes inmobiliarios.

38.- Conjuntamente con la Subdirección General Jurídica se establece que las Delegaciones participarán, con el auxilio de las Subdelegaciones correspondientes, en la municipalización de módulos y escrituración pronta de las viviendas.

**I.- COMPROMISOS RELATIVOS A TODAS LAS AREAS CENTRALES Y DELEGACIONALES.**

39.- Con el objeto de establecer una comunicación ordenada y eficaz, el Director General expidió la circular número 14 mediante la cual se establece que toda disposición normativa y administrativa de los órganos centrales al ámbito delegacional deberá hacerse por conducto del Delegado Estatal correspondiente. Igualmente, toda disposición normativa o administrativa que sea comunicada al ámbito delegacional por los órganos centrales se hará del conocimiento de la Coordinación General de Delegaciones.

40.- De la misma manera, queda establecido que cualquier comunicación de los funcionarios del ámbito delegacional hacia los órganos centrales también deberá hacerse por conducto del Delegado Estatal respectivo". 112

Por nuestra parte opinamos que, la integración del Programa de Desconcentración del Instituto, posee como base fundamental los aspectos de la investigación y diagnóstico de la situación en el ámbito delegacional, así como el establecimiento de los 40 compromisos descritos en líneas anteriores, y que tienen como firme propósito el coadyuvar al cumplimiento tanto del Programa de Desconcentración Administrativa del ISSSTE, como el de ejecución o de los compromisos establecidos por los órganos -- centrales, en la Reunión Nacional de Delegados Estatales celebrada en "La Trinidad", Tlaxcala, donde la Coordinación General de Delegaciones propuso un documento base para la programación de actividades susceptibles a desconcentrarse, de manera prioritaria, y de aquellas que tiendan a fortalecer la operación actual de las Delegaciones y por lo tanto, de la autoridad misma del Delegado.

Por tal motivo, corresponderá a los Titulares de los órganos centrales determinar, en su caso, la viabilidad de las actividades propuestas para ser desconcentradas y el tiempo para desarrollarlas. En su turno corresponderá a la Subcomisión de la C.I.D.A.P. para el programa de desconcentración, determinar el procedimiento para la ejecución de los compromisos asumidos en la Reunión Nacional de Delegados.

#### **4.1. OBJETIVOS TRAZADOS A CORTO Y MEDIANO PLAZO.**

Con base en los elementos y consideraciones mencionados, con la aceptación tácita de los compromisos asumidos -- por los órganos centrales y con los criterios prioritarios susceptibles a desconcentrarse en forma inmediata, se presentaba la necesidad de jerarquizar en tiempo las medidas y actividades tomadas por los integrantes de la multicitada Reunión de "La Trinidad", en la cual las áreas centrales concertaron cuarenta compromisos que iniciaron el proceso formal de desconcentración del -- ISSSTE y de igual manera fue creada dentro de la Comisión Interna de Administración y Programación (C.I.D.A.P.), la Subcomisión de la C.I.D.A.P. para el programa de desconcentración, como órgano encargado de vigilar el cumplimiento de tales compromisos.

Siguiendo la temática descrita en líneas anteriores, por nuestra parte, recurrimos a otro texto consultado de la Coordinación General de Delegaciones Estatales, la cual contó con el apoyo de los integrantes de la Subcomisión de la C.I.D.A.P. para el programa de desconcentración, quienes elaboraron en forma programada qué áreas y funciones se iban a desconcentrar prioritariamente, determinando sobre el particular:

"...con base en los compromisos concertados en dicho documento y en respuesta al Decreto emitido por el Presidente de la República en materia de Descentralización de la Vida Nacional, se elaboró el Programa de Desconcentración Institucional, en el que se plasmó la necesidad de llevar a cabo funciones que permitieran -- otorgar los servicios que el Instituto por Ley proporciona a la población derechohabiente, en su lugar de residencia.

Con dichas funciones se pretendía desconcentrar en dos etapas, la primera a corto plazo, que se esperaba sirviera como base para ejecutar una segunda etapa a mediano plazo y, al mismo tiempo, se diera una pronta respuesta al orden de prioridades que se fijó tanto a nivel Institucional como particularmente a cada una de las áreas que conforman al I.S.S.S.T.E.

Para el orden de prioridades a realizar a corto plazo, las áreas centrales se propusieron otorgar a las Delegaciones, tanto las facultades de autoridad como los recursos humanos, financieros y materiales indispensables que demandaba el proceso de desconcentración.

El programa a corto plazo consideró aquéllas funciones a realizarse en un plazo de doce meses, al término del cual, las Delegaciones, después de efectuadas una serie de actividades internas previas, podrían asumir las nuevas funciones desconcentradas.

El Programa Institucional de Desconcentración dió cuenta de las áreas y funciones que se desconcentraban, así como, si la desconcentración de las funciones era por primera vez (inicial) o incrementaba a otras que con anterioridad ya se estaban realizando en las Delegaciones Estatales (fortalecimiento), y se indicaba -- también el tipo de recursos indispensables para el programa, a la vez, que las posibles modificaciones a las estructuras orgánica, jurídica y de sistemas y procedimientos. En su caso se informaba también, si el alcance de la desconcentración era a las 31 Delegaciones o únicamente a parte de ellas. Cabe aclarar que el carácter de este programa era indicativo, en tanto que la descripción y el detalle de sus partes lo hicieron las áreas correspondientes en los términos, plazos, contenidos y formas que en su caso, cada una de ellas determinó.

Destacan en la segunda etapa del programa, las acciones tendientes al establecimiento de una infraestructura tal, que permitiera una incorporación paulatina de mayor capacidad de decisión y respuesta de las Delegaciones a los requerimientos que, en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus deberes, le planteara la población derechohabiente en cada una de las Entidades Federativas...en este sentido se incluyeron en la segunda parte, las funciones que a mediano plazo, de trece a veinticuatro meses, el Instituto, a través de sus áreas, habría de desarrollar una vez que se hubieran cumplido las previsiones a corto plazo.

También es conveniente señalar que el programa no incluyó las metas (cuantificación) de aspectos particulares, debido a que, co

mo antes se indicó, es la parte de detalle de los programas que - en su oportunidad habrían de formular conjuntamente los órganos - centrales y las Delegaciones, una vez que estas últimas contaran con las facultades de decisión y los recursos correspondientes. A partir de este programa de desconcentración y a través de la Subcomisión de la CIDAP para el programa correspondiente, se promovieron una serie de acciones para la ejecución de aquél... mismas que con el propósito de validar el "Programa Institucional de Desconcentración" y en su caso, proceder a los ajustes correspondientes, para su implementación en las Delegaciones, se convocó en la Ciudad de México, a una Reunión Nacional de Delegados con la participación de los responsables de las áreas centrales, presidida por el Director General del Instituto, para la presentación, cono cimiento y discusión, en una primera instancia, del documento que enmarcaba el Programa de Desconcentración del I.S.S.S.T.E.

Posteriormente, los Delegados Estatales presentaron dicho programa en el seno de sus respectivas Comisiones Estatales de Administración y Programación (C.E.A.P.). En dichas comisiones, con la participación del Delegado, los Subdelegados y demás funcionarios delegacionales, se procedió al análisis y enriquecimiento del Programa de Desconcentración, manifestando en este punto, que las bases mínimas contenidas en el programa referido no eran susceptibles de modificación, por alguna delegación en particular, pues - asimilaban un espíritu homogéneo para las 31 Delegaciones en lo general, otorgando amplia libertad para su enriquecimiento sustan tivo y operativo.

Con esta información analizada y recopilada en sus modificaciones, la Subcomisión de la CIDAP para el programa, propuso a -- las autoridades centrales una nueva versión del documento, a partir del cual, aprobado, se procedió a su instrumentación y ejecución...". 113

Por nuestra parte, nos permitimos opinar comple mentariamente que los objetivos que se trazaron temporariamente, demuestran la aplicación directa de los Compromisos de "La Trinidad", en un documento denominado "Programa Institucional de Desconcentración", que conlleva en dos etapas, la desconcentración - de las funciones ejercidas por los órganos centrales hacia las De legaciones, dotándolas de facultades decisorias para el otorga - miento de los servicios Institucionales en el interior del país,

113. ISSSTE. Análisis de Congruencia entre los "Compromisos de la Trinidad" y el "Programa Institucional de Desconcentración" para el período de 1983-1988. Coordinación General de Delegaciones Estatales. Edit. ISSSTE. México, Agosto de 1983, págs. 23-25.

transfiriendo en la primera etapa, aquéllos recursos indispensables para el cumplimiento de las funciones, como son los financieros, los humanos y materiales a través de las Subdelegaciones, para que estas áreas cumplieran su cometido en forma exclusiva, con la correspondiente autoridad delegada en forma inicial y, en la segunda etapa, con el reacondicionamiento de su estructura orgánica y jurídica, implementaran en un plazo máximo de 2 años, mayor ejercicio de la autoridad y funciones desconcentradas, al realizarse con un aumento de su eficacia administrativa y operativa, el otorgamiento eficiente de las prestaciones, seguros y servicios - que les demandara la población derechohabiente en cada Estado, -- analizando dicho programa, por conducto de las Comisiones Estatales de Administración y Programación, para incorporar conforme a la individual problemática en cada Estado, las sugerencias en el mejoramiento de algún procedimiento o la simplificación de algún trámite de otorgamiento de los servicios; pero por el contrario, no se les facultaba para suprimir o modificar los elementos o bases mínimas del proceso de desconcentración, porque se rompería - con la tangente homogénea y generalizada que se había obtenido de las prioridades a desconcentrarse de los órganos centrales hacia las Delegaciones, siendo el espíritu a la inversa, siempre hacia adelante, para el enriquecimiento y óptima aplicación del programa Institucional.

#### **4.1.2. REFORMAS AL MARCO JURIDICO PARA LA INSTRUMENTACION DEL ACUERDO DE DELEGACION DE FACULTADES.**

Para el cumplimiento positivo del Programa de Desconcentración en el ISSSTE, se tomaron algunas medidas legales para su ejecución, y por nuestra parte señalaremos que, tomando en cuenta los objetivos trazados del Programa de Desconcentración entre otros propósitos Institucionales, se aprobó por el H. Congreso de la Unión en sesión plenaria, las reformas sustanciales a la nueva Ley del ISSSTE, en Diciembre de 1983, entrando en vigor el 1º de Enero de 1984, así como, a su Reglamento Interior correspondiente, abrogado por el Estatuto Orgánico de la Institución en 1988, llevándose a cabo reformas legales de Enero de 1984 a Diciembre de 1988, procurando con ello consolidar las estructuras orgánica y jurídico-administrativa de las unidades en las Delegaciones y los órganos centrales.

Creemos que destaca en este nuevo marco jurídico, la Institucionalización del Programa de Desconcentración Administrativa, el cual se incorpora en el Reglamento Interior en donde se contienen disposiciones específicas en la materia.

Se imprime un sello de obligatoriedad a las acciones de la desconcentración, convirtiéndolas por ello, en un proceso permanente y sistemático que no se agota en enunciados jurídicos, sino que procura el desahogo oportuno, en ámbitos territoriales específicos, de las solicitudes, trámites y gestiones de los derechohabientes del Instituto.

Corresponde ahora el recordar, como lo manifestamos al final de la estructura orgánica del ISSSTE, que en el -- Cuarto Capítulo se analizarían los elementos jurídicos que se incorporaron al Reglamento Interior y posteriormente, en el Estatuto Orgánico de la Institución, al referirnos particularmente al apartado correspondiente de la desconcentración, al de las Delegaciones y al de la Comisión Interna de Administración y Programación (C.I.D.A.P.), dejando en un sólo inciso en líneas más adelante, para su análisis individual, las funciones de la Coordinación General de Delegaciones Estatales y su Reglamento correspondiente.

Por lo anterior, nos concretamos a enunciar los artículos inherentes al marco jurídico de referencia, al remitirnos al precitado Estatuto Orgánico del Instituto que sobre el particular establece:

**"CAPITULO SEPTIMO. DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.  
SECCION PRIMERA. DEL FONDO DE LA VIVIENDA.**

Artículo 55.- La administración del Fondo de la Vivienda a -- cargo del Instituto, tiene por objeto establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores incorporados al Régimen de la Ley, obtener por una sólo vez, crédito barato y suficiente mediante préstamos con garantía hipotecaria sobre inmuebles urbanos, para adquirir, construir, reparar y ampliar o mejorar su vivienda, para el pago del enganche, gastos de escrituración y en su caso, la constitución de un Fideicomiso de apoyo -- cuando tenga por objeto la adquisición de viviendas de interés social, amortizar pasivos adquiridos por dichos conceptos, así como coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones -- destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores, mediante créditos que otorgue el Instituto directamente o con la -- participación de Entidades públicas y/o privadas.

**SECCION SEGUNDA. DE LAS DELEGACIONES.**

Artículo 56.- Para la atención de los asuntos de su competencia, el Instituto contará con Delegaciones, las cuales como unidades administrativas desconcentradas, estarán jerárquicamente subordinadas a la administración central y tendrán facultades específicamente para resolver sobre la materia y la competencia territorial que se determine en cada caso.

Artículo 57.- Las Delegaciones serán unidades administrativas desconcentradas del Instituto, establecidas en cada una de las Entidades Federativas del país, con el objeto de otorgar y promover la difusión de los seguros, prestaciones y servicios a los dere--

chohábientes de acuerdo a las atribuciones que les confiere la Ley y los Reglamentos respectivos, a fin de que las solicitudes, los trámites y las gestiones correspondientes se desahoguen oportunamente dentro de su respectiva jurisdicción.

Artículo 58.- Al frente de cada Delegación habrá un Delegado nombrado por la Junta a propuesta del Director General, quien dependerá de este último.

Para la atención de los asuntos, el Delegado se auxiliará por el número de Subdelegados que se considere necesario, designados por el Director General, así como, el personal administrativo que se requiera a fin de proporcionar los seguros, prestaciones y servicios a que se refiere la Ley.

Artículo 59.- En cada Delegación se establecerá un Comité de Programación y Evaluación cuyo objeto será el de conocer la problemática en el otorgamiento de los seguros, prestaciones y servicios previstos en la Ley, y proponer las medidas que resulten necesarias para la solución de la misma; así como, opinar sobre aquellos asuntos que le sean sometidos por el Delegado.

Su integración, organización y funcionamiento será de conformidad al Reglamento de Delegaciones Estatales y demás disposiciones que al efecto se expidan.

#### **CAPITULO OCTAVO. DE LA COMISION INTERNA DE ADMINISTRACION Y PROGRAMACION.**

Artículo 60.- La Comisión Interna de Administración y Programación del Instituto se integrará por el Director General, quien la presidirá y por el Secretario de la Junta, los Subdirectores Generales, el Vocal Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva, el Contralor General y los Coordinadores Generales.

El Director General designará al Secretario Técnico de dicha Comisión.

Artículo 61.- La Comisión Interna de Administración y Programación tendrá las atribuciones siguientes:

I.- Determinar las políticas para planear, coordinar y evaluar las acciones Institucionales;

II.- Establecer mecanismos y sistemas para la modernización administrativa del Instituto;

III.- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones que en materia de modernización administrativa, programación, presupuestación, evaluación y desconcentración dicten el Ejecutivo Federal y la Junta; y,

IV.- Establecer Subcomisiones o grupos de trabajo específicos". 114

A continuación nos permitimos señalar el contenido de un documento base, elaborado por la Subdirección General de Administración del Instituto, quien particulariza y expone ampliamente todas y cada una de las disposiciones jurídicas que se reformaron, modificaron o adicionaron partiendo del Decreto mismo del Presidente de la República en aquél entonces, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado sobre la Descentralización de la Vida Nacional publicado en el D.O.F. del 8 de Febrero de 1983, así como, disposiciones legales complementarias sobre lo siguiente:

## " GUIA DE LA NORMATIVIDAD.

### INTRODUCCION.

La Subdirección General de Administración elaboró la presente guía técnica, que compila diversas normas y disposiciones legales, que son el soporte del documento "Políticas Generales y Lineamientos de Operación para la Instrumentación del Acuerdo de Delegación de Facultades".

En cada uno de los cuatro capítulos que integran la guía técnica-normativa se presentan las normas que los sustentan en orden jerárquico.

El primero, define los objetivos y las políticas generales -- del Instituto sobre desconcentración y, dentro del contexto de dicho Acuerdo, establece mecanismos para la autorización y conducción de documentos que se sustentan en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley del ISSSTE, así como, Reglamentos, Acuerdos y otros ordenamientos derivados de dichas Leyes. El capítulo segundo, incluye la normatividad del área de Recursos Humanos, tomando en cuenta la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, la Ley del ISSSTE, los Reglamentos de Condiciones Generales de Trabajo, de Escalafón y de Bolsa de Trabajo, así como, los diversos Acuerdos, Circulares, oficios e instructivos emitidos -- por las áreas de la Subdirección General de Administración y de la propia Dirección General del Instituto. Por último, los capítulos tercero y cuarto, que comprenden la normatividad sobre Recursos Materiales y Servicios Generales respectivamente, y que se -- fundamentan en la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal y algunos manuales de -- normas administrativas, así como, Reglamentos, oficios e instructivos diversos.

Al final del documento, se inserta un Apéndice que indica las fuentes de normatividad consultadas, cuya vigencia se cotejó en la oficina de compilación de Leyes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**INDICE Y APENDICE.****CAPITULO I.****Desconcentración. Normatividad**

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Arts. 9 y 45.
  - Ley del ISSSTE. Art. 164.
  - Reglamento Interior del ISSSTE. Arts. 15, 34, 37, 47, 48, 49 y 50.
  - Reglamento de Delegaciones Estatales del ISSSTE. Publicado en el D.O.F. del 19 de Septiembre de 1978. Arts. 1° al 22 y transitorios.
  - Acuerdo Presidencial publicado en el D.O.F. del 5 de Abril de 1973.- En el que se dispone que los organismos descentralizados procedan a implantar las medidas necesarias, delegando facultades en funcionarios subalternos para la más ágil toma de decisiones y tramitación de los asuntos.
  - Acuerdo Presidencial publicado en el D.O.F. del 16 de Enero de 1978.- Por el que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas formulará el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal.
- Modernización Administrativa. Normatividad.**
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Arts. 46, 47 y 48.
  - Ley del ISSSTE. Arts. 1°, 189 y 192.
  - Reglamento Interior del ISSSTE. Arts. 30 fracción I; 33 fracción V; 34 fracción VI; y, 52 fracción II y III.
  - Acuerdo Presidencial publicado en el D.O.F. del 28 de Enero de 1971.- Por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de la Reforma Administrativa del Sector Público Federal.
  - Acuerdo Presidencial publicado en el D.O.F. del 16 de Abril de 1974.- Por medio del cual se da a conocer que corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto llevar a cabo visitas periódicas de evaluación en materia de Reforma Administrativa, así como, elaborar los diagnósticos necesarios, relacionándose para ello, con las Comisiones Internas de Administración y Programación y con las Unidades de Organización y Métodos.
  - Acuerdo Presidencial publicado en el D.O.F. del 24 de Abril de 1979.- Por el que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, adecuarán sus planes, sistemas y procedimientos, conforme al proceso permanente y programado de simplificación y descentralización administrativa.

**CAPITULO II. RECURSOS HUMANOS.**

- |                                      |                             |
|--------------------------------------|-----------------------------|
| * Asignación y/o creación de plazas. | * Contratación de personal. |
| * Compensaciones y Turno opcional.   | * Tiempo extra.             |
|                                      | * Certificaciones.          |
|                                      | * Controles de personal.    |

- \* Expediciones de credenciales.
- \* Cambios de adscripción.
- \* Prestaciones económicas.
- \* Sanciones.
- \* Permisos económicos y Licencias con y sin sueldo.
- \* Premios, estímulos y recompensas.

Normatividad.

- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de Estado. Arts. 26, 39, 45, 46 y 46 BIS.

- Ley del ISSSTE. Arts. 15 y 21.

- Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles. Arts. 92 - al 100.

- Reglamento de las Delegaciones Estatales del ISSSTE. Art. -

9º fracción III.

- Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo del ISSSTE.

Arts. 17, 32, 33, 34, 35 fracción XV, 43, 44, 47, 48, 83, 84, 110 al 129 y 130.

- Reglamento de Bolsa de Trabajo del ISSSTE. Arts. 8, 21, 22, 24 y 26.

- Reglamento de Escalafón del ISSSTE. Arts. 68 al 75.

- Convenio del Turno Opcional del 22 de Julio de 1976.

- Oficio 17/83 del 8 de Agosto de 1983, de la Comisión Nacional de Planeación de Recursos Humanos.

- Oficio 5099 emitido por la Dirección General el 1º de Marzo de 1984, relativo al Acuerdo de Delegación de Facultades en Recursos Humanos.

- Instructivo sobre el Levantamiento de Actas Administrativas.

**CAPITULO III. RECURSOS MATERIALES.**

- \* Programa Anual de Adquisiciones.
- \* Control de Almacenes.
- \* Control de bienes de activo fijo.
- \* Baja de bienes de activo fijo.
- \* Adquisiciones locales.
- \* Suministro de bienes.
- \* Transferencia de bienes de activo fijo.
- \* Toma de inventarios físicos.

Normatividad.

- Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal. Arts. 4 fracción VII, 8 fracción XV, 11, 15, 16, 19, 24 y 25.

- Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Arts. 19 fracciones I y II, 20, 22, 23 y 28.

- Reglamento para el Control y Vigilancia de los Bienes Muebles que forman parte del Patrimonio del Instituto. Arts. 27, 28, 29, 32, 33, 34 y 35.

- Normas Generales para la Adquisición de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles que realicen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. S.P.P., puntos 3.1, 3.3 y del 3.21 al 3.30.

- Normas Generales para la Administración de los Almacenes de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Fede--

ral. S.P.P., puntos 2.3.1 al 2.3.17.

- Normas de Concurso para la Adquisición de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. S.P.P.

- Instructivo de Baja de Bienes Muebles. S.P.P., Arts. 1° al 13.

#### CAPITULO IV. SERVICIOS GENERALES.

- |  |                               |
|--|-------------------------------|
| * Arrendamientos.                          | * Pasajes y Viáticos.         |
| * Impresión y Reproducción de documentos.  | * Servicio Telefónico.        |
| * Control de Vehículos.                    | * Mantenimiento menor.        |
| * Dotación de Combustible y Lubrificantes. | * Mantenimiento de Vehículos. |
|  | * Servicio de Vigilancia.     |

##### Normatividad

- Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal. S.P.P., Capítulo III. Arts. 21 al 25.

- Normas Generales para las Adquisiciones de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles que realicen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. S.P.P.

- Normas para la Administración de Bienes Muebles al Servicio de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y de los Poderes Legislativo y Judicial. S.P.P., 1983 (Vol. I del Sistema de Inventarios de los Bienes Muebles).

- Instructivo y Contratación de Inmuebles en Arrendamiento.

- Instructivo de Pasajes y Viáticos. Capítulo VI, VII y VIII.

- Acuerdo Presidencial publicado en el D.O.F. del 18 de Mayo de 1983. Establece los criterios que las Dependencias y Entidades Federales deberán observar respecto de los pedidos y los contratos sobre los trabajos de impresión, encuadernación y artes gráficas en general.

- Oficio 1667 del 22 de Febrero de 1983. S.P.P. Lineamientos para el Control de Vehículos.

- Oficio no. 44 del 1° de Diciembre de 1983. Subdirección General de Administración. Referente al Control de Vehículos.

- Circular no. 19 del 1° de Agosto de 1983. Dirección General. Establece el control y custodia de vehículos, los viáticos y pasajes, los accidentes de tránsito, el robo parcial o total de los vehículos propiedad del Instituto". 115

115. ISSSTE. Guía de la Normatividad. "Políticas Generales y Lineamientos de Operación para la Instrumentación del Acuerdo de Delegación de Facultades". Subdirección General de Administración. Edit. ISSSTE. México, Noviembre de 1984, págs. 1, 2-10, 25, 43, 71, 97, 119, 125-130.

Por nuestra parte, hasta aquí hemos expuesto -- los distintos instrumentos legales que se modificaron, reformaron o adicionaron, sirviendo de base para la implementación de las Políticas Generales y Lineamientos Operativos para la Delegación de Facultades, los cuales en forma breve se enunciaron por nosotros, ya que por el contrario, si detallamos cada una de las disposiciones jurídicas y artículos consultados, nos daríamos a la tarea de elaborar un nuevo trabajo de tesis, pues el contenido de la **Guía de la Normatividad** es de 130 páginas, considerando impropio el -- transcribir el texto íntegro del articulado, por no ser materia -- fundamental de los objetivos generales que perseguimos en el presente capítulo.

Por otro lado, también nos concretamos sólo a -- enunciar por último, aquéllas disposiciones jurídicas que sirvieron de manera complementaria, para la elaboración de la guía normativa del Acuerdo delegacionario del Instituto, y su fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación, para que el lector, si desea abundar particularmente en la materia, acerca de la legislación que a continuación mencionaremos, pueda hacerlo en -- forma detallada al estudiar el contenido normativo de cada una de ellas, siendo el siguiente:

#### DISPOSICIONES JURIDICAS.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. D.O.F.-- del 5-II-1917.
- Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.D.O.F. del 31-XII-1970.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. D.O.F. del 29-XII-1976.
- Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.D.O.F. del 18-XI-1981.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. -- D.O.F. del 31-XII-1982.
- Ley de Planeación. D.O.F. del 5-I-1983.
- Ley General de Bienes Nacionales. D.O.F. del 8-I-1983.
- Ley del ISSSTE. D.O.F. del 27-XII-1983.
- Ley General de Salud. D.O.F. del 7-II-1984.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestaciones de Servicios relacionados con Bienes Muebles. D.O.F. del 08-II-1985.
- Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo -- 1983-1988. D.O.F. del 31-V-1983.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.D.O.F. del 14-V-1986.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. D.O.E. del 27-XII-1963.
- Estatuto Orgánico del ISSSTE. D.O.F. del 6-VI-1988.
- Reglamento Financiero del ISSSTE. D.O.F. del 4-X-1985.
- Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del ISSSTE - - D.O.F. del 28-VI-1988.

- Reglamento de Seguridad y Vigilancia del ISSSTE. D.O.F. del 9-IX-1988.
- Reglamento de las Delegaciones Estatales del ISSSTE. D.O.F. del 30-IX-1988.
- Reglamento de los Servicios Médicos del ISSSTE. D.O.F. del 14-X-1988.
- Reglamento de la Ley General de Salud. D.O.F. del 7-II-1984
- Reglamento de la Comisión Interinstitucional del Cuadro Básico de Insumos del Sector Salud. D.O.F. del 28-VII-1986.
- Acuerdo que dispone las acciones concretas que las Dependencias de la Administración Pública Federal, deberán instrumentar para la Modernización y Simplificación Administrativa a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas. D.O.F. del 8-VIII-1984.

Las bases jurídicas expuestas, tipifican en gran medida el contenido normativo que da sustento a la Institucionalización del Programa de Desconcentración al incorporarlo en diversas fuentes legales y Reglamentos, así como, al incluirlo en el Estatuto de Gobierno del Instituto, con disposiciones específicas en la materia, imprimiendo el ejercicio de un derecho y cumplimiento de una obligación, por parte de los órganos centrales al delegar sus facultades hacia las Delegaciones y éstas para el cumplimiento de las funciones delegadas, para el desahogo y otorgamiento de los seguros, prestaciones y servicios a los derechohabientes. Se mencionan igualmente, el Decreto de Descentralización de la Vida Nacional, el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa de Modernización y Simplificación Administrativa, que dan sustento legal al Programa de Desconcentración Institucional por la vía del Acuerdo de Delegación de Facultades respectivo.

#### 4.1.3. REESTRUCTURACION ADMINISTRATIVA DE LAS DELEGACIONES Y LA IMPLANTACION DE MANUALES DE OPERACION.

Como consecuencia de los objetivos y propósitos del Programa Institucional de Desconcentración, así como, de las facultades asignadas a las Delegaciones Estatales en virtud de las modificaciones al marco jurídico del Instituto y de los Acuerdos de instrumentación de Delegación de facultades mencionados en el inciso precedente, fue necesario proceder a la reestructuración administrativa de las Delegaciones Estatales.

Para tal efecto, la Subcomisión de la C.I.D.A.P. para el programa de desconcentración, presentó a la C.I.D.A.P., una serie de alternativas de estructura orgánica de las Delegaciones, según el grado de desconcentración y del trámite de los segu

ros, prestaciones y servicios entre los derechohabientes de cada Entidad Federativa.

Analizadas en esta primera instancia y hechos - los ajustes pertinentes, se procedió a su presentación ante los - Delegados Estatales quienes en su oportunidad emitieron opiniones y sugerencias al respecto. Posteriormente, a efecto de conciliar los factores programáticos, organizacionales y presupuestales, se celebraron reuniones regionales de validación de las propuestas, en varias opciones de estructura orgánica de las Delegaciones por cada Entidad Federativa, enmarcadas después en un cuadro sinóptico de las 31 Delegaciones en su conjunto. \*

Resultado de estas reuniones, fue el consenso - para establecer una estructura delegacional tipo, que sin desaten - der por un lado, las obligaciones Institucionales en la adminis - tración de servicios, ni por otro, las demandas de los derechoha - bientes, presentó otra característica; sin embargo, para nosotros es de reconocer, que el nuevo modelo de estructura orgánica, fue producto de otro estudio, de la Subcomisión de la C.I.D.A.P. para el programa de desconcentración, el cual es analizado por la Coor - dinación General de Delegaciones, quien en su texto sobre el par - ticular establece:

"Conforme al Acuerdo de la Junta Directiva, emitido el 19 de Julio de 1978, se adoptó un modelo de organización integrado por un Delegado Estatal y por las Subdelegaciones de: Prestaciones -- Económicas; Servicios Sociales; Servicios Médicos; Acción Cultu -- ral; Servicios Administrativos; Contraloría; Tesorería y un Comi -- té de Supervisión y Consulta; este modelo operó durante cinco - - años, que hasta 1982 cubría en su totalidad las 31 Entidades Fede -- rativas, lo que permitía trasladar en número creciente los servi -- cios y prestaciones que por Ley, de ese entonces, debían otorgar -- se a los trabajadores afiliados al régimen del Instituto.

El Dr. Alejandro Carrillo Castro, al hacerse cargo de la Admi -- nistración del ISSSTE, ordenó una reestructuración en sus áreas - centrales que, en consecuencia, se reflejó en la organización y - funcionamiento de las Delegaciones Estatales, quedando a princ -- ipios de 1983 integradas por: un Delegado Estatal y por las Subde -- legaciones de: Prestaciones Económicas; Médica; Servicios Socia -- les y Acción Cultural; Administrativa; Jurídica y Vigencia de De -- rechos; Finanzas; Construcción, Conservación y Mantenimiento y un Comité Estatal de Supervisión y Consulta.

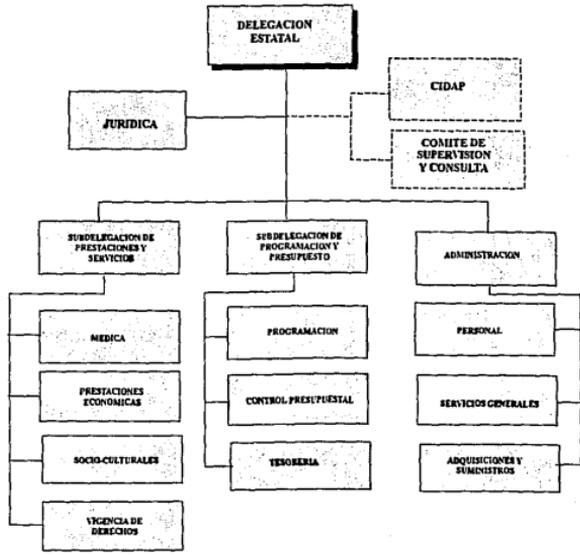
En los primeros meses de 1984, con base en la nueva Ley del -

\* VER ANEXO 9, 10, 11, 12 y 13: TIPO DE ORGANOGRAMA DELEGACIONAL, OPCIONES A, B, C, D, Y EL CUADRO SINOPTICO POR ENTIDAD FEDERATIVA.

# I.S.S.S.T.E.

## OPCION (A) ORGANOGRAMA TIPO DELEGACIONAL

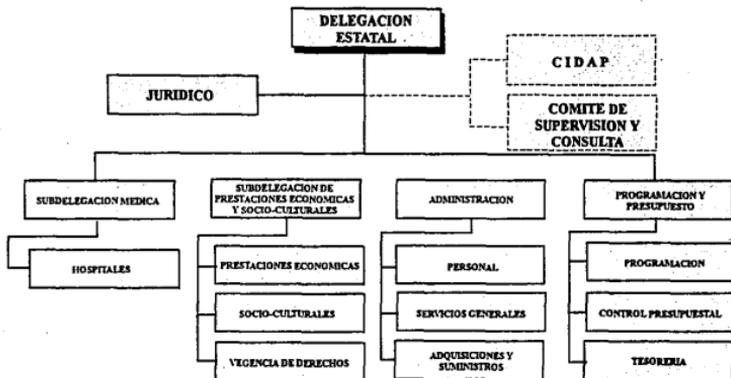
TIPO DE ESTRUCTURA PROPUESTA  
CONFORME AL GRADO  
DESCONCENTRADO POR ENTIDAD



ANEXO 9

**I.S.S.S.T.E.**  
**OPCION (B) ORGANOGRAMA**  
**TIPO DELEGACIONAL**

TIPO DE ESTRUCTURA PROPUESTA  
 CONFORME AL GRADO  
 DESCONCENTRADO POR ENTIDAD

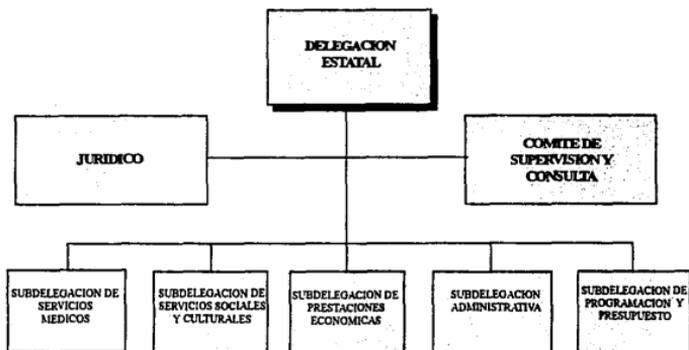


ANEXO 10

# I.S.S.S.T.E.

## OPCION (C) ORGANOGRAMA TIPO DELEGACIONAL

TIPO DE ESTRUCTURA PROPUESTA  
CONFORME AL GRADO  
DESCONCENTRADO POR ENTIDAD

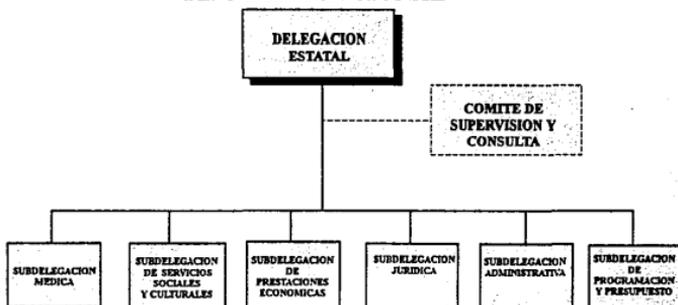


ANEXO II

# I.S.S.S.T.E.

TIPO DE ESTRUCTURA PROPUESTA  
CONFORME AL GRADO  
DESCONCENTRADO POR ENTIDAD

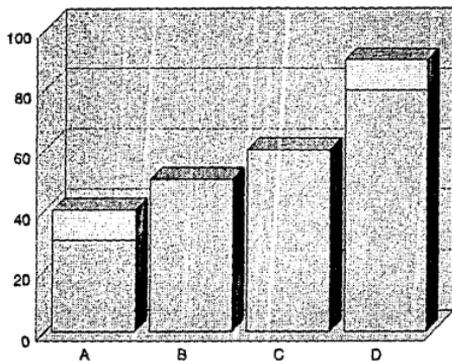
## OPCION (D) ORGANOGRAMA TIPO DELEGACIONAL



ANEXO 12

# I.S.S.S.T.E.

**CUADRO SINOPTICO POR ENTIDAD  
FEDERATIVA**



**ORGANOGRAMA TIPO  
DELEGACIONAL  
CONFORME AL GRADO  
DESCONCENTRADO POR  
ENTIDAD**

A	B	C	D
30 - 40 %	50 %	60 %	80 - 90 %
TLAXCALA BAJA CAL SUR NUEVO LEON TABASCO YUCATAN NAYARIT QUINTANA ROO	CHIAPAS SONORA EDO. DE MEXICO SAN LUIS POTOSI ZACATECAS CAMPECHE QUERETARO COAHUILA	OAXACA PUEBLA VERACRUZ CHIHUAHUA COLIMA MICHOACAN SINALOA MORELOS	HIDALGO GUANAJUATO JALISCO TAMAULIPAS GUERRERO AGUASCALIENTES DURANGO BAJA CAL NORTE DISTRITO FEDERAL

ISSSTE y en las reformas al marco jurídico en el Reglamento Interior, incorporando el modelo de la desconcentración, se procedió a realizar los ajustes necesarios efectuando, en una primera instancia, la agrupación funcional, a fin de dar mayor congruencia a la organización de la Delegación y adecuarla a las modificaciones establecidas en la nueva Ley, tanto en materia de Crédito, como de Pensiones y Jubilaciones, modificaciones que traen consigo la conformación de las Subdelegaciones de:

Crédito, que atendió los préstamos a corto y mediano plazo e hipotecarios; y la de Pensiones y Vigencia de Derechos, que aparte de atender estas funciones también atendió los riesgos del trabajo.

Asimismo, se procedió a fusionar en una sola Subdelegación a las Subdelegaciones de Finanzas y Administración; por otro lado, la Subdelegación de Vigencia de Derechos y Asuntos Jurídicos, se dividió, pasando todo lo relativo a Vigencia de Derechos a la nueva Subdelegación de Pensiones y Vigencia de Derechos, dejando únicamente lo correspondiente a Asuntos Jurídicos en una sola Subdelegación, dada la importancia y vinculación de esta función con el resto de las áreas de la Delegación.

A finales de 1984, en atención a las disposiciones del Ejecutivo Federal en materia de Modernización y Simplificación Administrativa, así como, a los propios programas Institucionales orientados en ese mismo sentido --particularmente el de desconcentración-- la Dirección General propuso intensificar las acciones tendientes a mejorar y agilizar la prestación de servicios a los derechohabientes, en especial a los del ámbito foráneo.

En virtud de lo anterior, a finales de 1984 y principios de 1985, después de varias Reuniones Nacionales de Delegados y de trabajos específicos de la Subcomisión de la C.I.D.A.P. para el programa de la desconcentración, se llegó al consenso de que las Delegaciones deberían estar integradas por cuatro Subdelegaciones, siendo éstas:

Médica; Prestaciones Económicas; Servicios Sociales y Culturales y la de Administración, y las siguientes áreas STAFF:

Unidad de Auditoría Jurisdiccional, Unidad de Planeación y --Unidad Jurídica, así como, los siguientes órganos colegiados:

Comisión Estatal de Administración y Programación; Comité Estatal de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y el Comité Estatal de Supervisión y Consulta.

Cabe aclarar que para darle debida formalidad a la estructura descrita, por indicaciones del Director General, se efectuaron --Reuniones Nacionales para su validación. Una vez validada la estructura por los Delegados, se procedió a su inmediata, aunque paulatina implantación y consolidación; al efecto, se dispuso entre otras acciones, la regularización del personal en cuanto a sus condiciones de trabajo, así como, a la asignación de partidas

presupuestales que permitieran cumplir las metas previstas en este aspecto...". 116 \*

Por nuestra parte, opinamos que hemos reseñado los diversos antecedentes de la reestructuración orgánica y administrativa de las Delegaciones, conforme a la tipología que han adoptado de 1978 a 1985, como resultado de diversas adecuaciones sufridas, siguiendo también los programas del Ejecutivo Federal y los Institucionales en materia de desconcentración, así como, las reformas a la nueva Ley del ISSSTE y del Programa de Simplificación Administrativa, que presentó particularmente en este caso, - la característica principal de reducción a cuatro de las ocho Subdelegaciones que anteriormente comprendía.

Este esfuerzo de Simplificación Administrativa coincide con la disposición Presidencial en la materia, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 8 de Agosto de 1984, mediante la cual se obliga a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a formular Programas de Simplificación Administrativa.

Estas medidas se derivan del principio administrativo que ya es una realidad en el Instituto:

**Sólo desconcentrando se puede simplificar.**

Por último aclaramos, en la presente década de los noventas, la estructura orgánica ha sufrido modificaciones, - mismas que detallamos al final del cuarto capítulo de tesis.

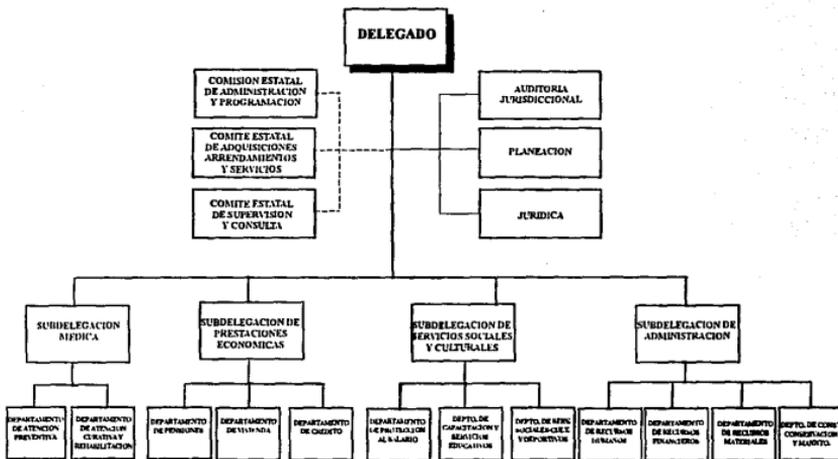
#### **IMPLANTACION DE MANUALES DE OPERACION.**

Uno de los aspectos disfuncionales, que presentó el diagnóstico de investigación descrito al finalizar el capítulo tercero, era la incongruencia de la Estructura Orgánica con lo dispuesto en los Manuales de Organización, aplicados en las Delegaciones, por ello, una vez resuelto el problema de la reestructuración orgánica en las Delegaciones, analizado en líneas anteriores, se hizo evidente adecuar y actualizar, los Manuales Administrativos de Organización, Sistemas y Procedimientos, para detallar los términos, plazos, contenidos y formas de las facultades delegadas, por ello, las áreas centrales y la Coordinación General de Delegaciones, se avocaron al diseño e implantación en las Delegaciones de los nuevos Manuales de Operación referidos.

116. ISSSTE. Evaluación de la Estructura Orgánica de las Delegaciones Estatales. Coordinación General de Delegaciones Estatales. Edit. ISSSTE. México, Marzo de 1985, págs. 3, 5, 11-14.

\* VER ANEXO 14: GRAFICA GENERAL DE ORGANIZACION DE LA DELEGACION.

# I.S.S.S.T.E. GRAFICA GENERAL DE ORGANIZACION DE LA DELEGACION



ANEXO 14

Destacan por su magnitud e importancia, los Manuales de Procedimientos del área Administrativa y de Tiendas o - Protección al Salario, los cuales mediante reuniones regionales - de sus respectivos funcionarios Estatales, difundieron y capacita - ron a su personal en la consulta y uso de los mismos.

No menos importante es el Manual General de Organización de las Delegaciones Estatales, producto de intensos -- trabajos de la Subcomisión de la C.I.D.A.P. para el programa de - desconcentración, a través de la cual se realizaron una serie de consultas, tanto con los altos niveles de la organización central del I.S.S.S.T.E., como con sus Delegados Estatales.

Por lo anterior, nos permitimos recurrir sola - mente a dos aspectos concernientes del precitado Manual General, a su Presentación y a la Introducción, ambas refieren el conteni - do y objetivos globales de aquél, por lo que a continuación nos - referiremos a lo dispuesto señalando:

#### **PRESENTACION.**

En el marco del Programa de Modernización y Simplificación Ad ministrativa del Gobierno Federal, el Director General del ISSSTÉ instruyó a sus colaboradores para que procedieran a simplificar - las estructuras administrativas y a mejorar los sistemas y proce - dimientos de trabajo de las unidades administrativas a su cargo.

En atención a esta instrucción, la Coordinación General de De legaciones Estatales aceleró la revisión de la estructura orgáni - ca, funcional y jurídica de las Delegaciones. Para tal efecto, se convocó y trabajó con la Subcomisión de la C.I.D.A.P. para el pro - grama de desconcentración. Asimismo, en las Reuniones Nacionales con los Delegados se incorporó el punto referente a la moderniza - ción de las estructuras de las Delegaciones. Los avances de estas tareas de modernización fueron presentadas en el seno de la - - C.I.D.A.P. que preside el Director General, donde se acordó la -- nueva organización funcional objeto del presente documento.

Como puede apreciarse, los resultados obtenidos son producto de un consenso tanto de los órganos centrales como del ámbito de - legacional, en consecuencia, la implantación de la nueva organiza - ción y de su funcionamiento, corresponde con igual responsabili - dad, tanto a los órganos normativos como a los desconcentrados.

#### **INTRODUCCION.**

El I.S.S.S.T.E. ha encaminado sus esfuerzos para adecuar sus estructuras y sistemas administrativos a los requerimientos que - en su crecimiento y desarrollo le imprimen los usuarios del mis - mo. Con este propósito, el Titular del organismo ha señalado que el conocimiento de las facultades conferidas, de los objetivos, - de las funciones y de la estructura orgánica de las áreas de la - Delegación, permitirá a su personal captar con una visión de con - junto, las normas y lineamientos que dicten las áreas centrales - del Instituto a sus órganos desconcentrados, a fin de que éstos -

orienten sus acciones de desconcentración y modernización administrativa en la Delegación.

Uno de los instrumentos generales para tal fin, lo constituye la elaboración del Manual General de Organización de las Delegaciones del ISSSTE, que contiene de manera principal, la estructura y funciones, delimitando la autoridad y responsabilidad de las áreas integrantes de la Delegación... Con base a lo anteriormente expuesto, se ha elaborado el presente Manual General, pretendiendo con esto cumplir en forma ordenada y sistemática, entre otros, con los siguientes propósitos:

- Precisar las funciones de cada uno de los órganos que la integran, para deslindar responsabilidades, evitar duplicidades y detectar omisiones, permitiendo la identificación de cada unidad administrativa y su ubicación en la Delegación.

- Identificar la autoridad de los puestos subordinados, las facultades para la aprobación de asuntos, así como, sus relaciones de líneas, a efecto de coordinar la ejecución de las labores.

- Servir de medio de integración y orientación, tanto a personal de nuevo ingreso, como al que se encuentra laborando en lo relativo a la organización de la Delegación Estatal y sus respectivas Subdelegaciones.

- Facilitar la realización de estudios para la redistribución de funciones o en su caso, la incorporación de éstas.

- Permitir el ahorro de tiempo y esfuerzo en la ejecución cotidiana de las labores que desempeña el personal.

El contenido del documento contempla entre otros aspectos, la información referente a los antecedentes de las Delegaciones, las atribuciones señaladas por el Reglamento de las Delegaciones creado para tal fin, los objetivos de la Delegación, la Estructura Orgánica simplificada y las funciones de cada una de las Subdelegaciones, Unidades y Comités que la integran, desglosándose hasta el nivel operativo de los departamentos que integran cada Subdelegación, según las propuestas de cada una de las áreas centrales para su integración y operación misma.

Para que los propósitos de este manual se logren, es necesario mantenerlo permanentemente actualizado, dada la dinámica misma del trabajo y el crecimiento de las demandas del Instituto...". 117

Por nuestra parte podemos agregar, respecto del Manual de Organización citado, que éste es un reflejo de las --

necesidades reales de organización en ese entonces, así como, en atención a que para su elaboración, se consideraron las deficiencias e insuficiencias de la estructura anterior con las funciones de sus órganos, como lo demostró el diagnóstico situacional que se presentó anteriormente y que ahora, con estas medidas de congruencia adoptadas, traerían como mejor resultado, que las funciones de sus órganos correspondieran a su estructura orgánica y esta respondiera a lo dispuesto en el propio Manual General de Organización; también se modernizan y simplifican, adoptando las funciones en virtud del propio Programa de Desconcentración que venían adquiriendo, es decir, estas acciones complementan su consolidación, ya que en dicho documento se formaliza la estructura y funciones de las Delegaciones, que habrán de apoyar el desarrollo de las tareas asignadas a los órganos desconcentrados, en el marco de la nueva Ley del Instituto y del Acuerdo de Delegación de Facultades respectivamente. Conviene aclarar que el contenido del Manual no es definitivo, toda vez que la dinámica Institucional lo obliga a su permanente revisión y adecuación.

Como un apoyo a las Delegaciones para el ejercicio de las funciones adquiridas con motivo de la desconcentración, las áreas centrales desarrollaron cursos de capacitación y actualización del personal adscrito a las Delegaciones. Estos cursos sirven también como fuente de retroalimentación del Programa de Desconcentración que han derivado en algunos ajustes al mismo, que determinan su vigencia operativa.

El Programa de Desconcentración Institucional, se ha visto enriquecido con las opiniones y sugerencias en los foros de consulta y análisis para la Simplificación administrativa ISSSTE--FSTSE, los foros de los Comités Estatales de Programación y Consulta, y las consultas a los Delegados Estatales, dando cumplimiento al Acuerdo Presidencial en ese sentido, de cuyos avances tuvo conocimiento la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

#### **4.2. REGLAMENTO DE LAS DELEGACIONES ESTATALES.**

Es menester señalar por nosotros, que a lo largo de la historia de las Delegaciones Estatales, han sido utilizados varios Reglamentos, que enmarcan disposiciones jurídicas sobre las funciones que asume el Delegado, los Subdelegados y las Unidades de apoyo delegacional, en este caso, como antecedentes diremos que, el primer Reglamento que tuvieron las Delegaciones y que contempló la creación de las 31 unidades desconcentradas en cada una de las Entidades Federativas, se aprobó por la Junta Directiva y se envió para su publicación en el Diario Oficial de la

Federación el 19 de Septiembre de 1978, teniendo una vigencia de 10 años. Después se aprobó el segundo Reglamento de las Delegaciones que abrogó al anterior de 1978, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de Septiembre de 1988, incluyendo en su normatividad los lineamientos del Programa de la Desconcentración Institucional, fortaleciendo las funciones delegadas a sus Titulares y a las áreas sustantivas y de apoyo, conforme a la estructura orgánica que se implementó por la Subcomisión de la C.I.D.A.P. para el programa de desconcentración en las propias Delegaciones, como fue analizado en su momento, en el inciso precedente, acerca de la reestructuración administrativa de los órganos desconcentrados en su conjunto.

Por último, mencionamos que ha sido creado en la actual administración Presidencial del Lic. Carlos Salinas de Gortari, un nuevo Reglamento de las Delegaciones Estatales, que reforma su normatividad para adecuarla a las necesidades cambiantes de las demandas de los derechohabientes, y del proceso permanente de la desconcentración ya Institucionalizada, al continuar con el seguimiento y evaluación de las funciones encomendadas en las Delegaciones, al crearse un órgano interno denominado Consejo Consultivo Delegacional, que estudiaremos más adelante, con funciones colegiadas para vigilar la eficiencia de los servicios y el cumplimiento de la administración de los seguros y prestaciones otorgadas a los afiliados.

Por lo anterior, nos avocaremos al estudio del precitado Reglamento de las Delegaciones, vigente a partir de este año, el cual estudiaremos en forma analítica y breve, no transcribiendo íntegramente todo su articulado y contenido, sino destacaremos lo más sobresaliente, al señalar:

**"REGLAMENTO DE LAS DELEGACIONES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.**

**CAPITULO PRIMERO. DISPOSICIONES GENERALES.**

ARTICULO 1º.- El presente Reglamento tiene por objeto regular el funcionamiento de las Delegaciones del Instituto en las Entidades Federativas y en el Distrito Federal.

ARTICULO 2º.- Las Delegaciones son órganos desconcentrados que la Junta Directiva estableció en las Entidades Federativas y el Distrito Federal, con el objeto de otorgar a los servidores públicos, pensionistas y derechohabientes, los seguros, prestaciones y servicios, de conformidad con las funciones que les asigne este Reglamento, así como, la Ley y su Reglamento y, las demás disposiciones que dicten la Junta Directiva y el Director General de acuerdo con sus respectivas atribuciones.

ARTICULO 3º.- El domicilio de las Delegaciones se ubicará dentro de la Entidad, la cual será la circunscripción territorial dentro de las que ejerzan sus funciones. El ámbito de competencia de las Delegaciones establecidas en el Distrito Federal, comprende las -

circunscripciones que determinó la Junta Directiva.

ARTICULO 4°.- Las Delegaciones dependerán del Director General, - quien con el apoyo de la Coordinación General supervisará y evaluará su desempeño.

ARTICULO 5°.- La organización interna y clasificación de cada una de las Delegaciones, se hará de conformidad con el Manual General de Organización de Delegaciones que al efecto expida el Director General y conducirán sus actividades con base en las políticas y objetivos Institucionales determinados por la Junta y el Director General en los lineamientos y normas que al efecto sean señalados.

ARTICULO 6°.- Las Delegaciones tendrán las siguientes funciones:

I. La administración de los seguros, prestaciones y servicios previstos en la Ley, así como, los recursos humanos, materiales y financieros del Instituto que al efecto les sean asignados;

II. La ejecución de los actos jurídicos y administrativos necesarios para cumplir con sus funciones y en su caso defender los intereses del Instituto;

III. El cumplimiento de los programas del Sistema Nacional de Salud, tanto de carácter Federal como Local que correspondan al - Instituto, dentro de la circunscripción territorial de cada Delegación;

IV. La promoción y difusión de los seguros, prestaciones y -- servicios que establece la Ley, a fin de que las solicitudes, trámites y gestiones para su otorgamiento se desahoguen oportunamente; y,

V. El cumplimiento de las disposiciones administrativas que - mediante circulares o acuerdos emita el Director General.

#### CAPITULO SEGUNDO. DE LOS DELEGADOS.

ARTICULO 7°.- Al frente de cada Delegación habrá un Delegado nombrado por la Junta Directiva a propuesta del Director General, -- quien dependerá de este último. La Junta podrá delegar la facultad para que el Director General los nombre directamente.

Para el despacho de los asuntos que deba atender la Delegación, - el Delegado se auxiliará por los Subdelegados, Jefes de Unidad y demás personal administrativo conforme a la plantilla autorizada. Los Subdelegados y Jefes de Unidad serán nombrados por el Director General para lo que, por conducto de la Coordinación General, se recabará la opinión de las áreas administrativas involucradas y el Delegado respectivo. El personal de confianza será nombrado conforme a los lineamientos que emita el Director General. Los -- Subdelegados y Jefes de unidad deberán cumplir los mismos requisitos que en este Reglamento se exigen a los Delegados.

ARTICULO 8°.- Para ser Delegado se requiere:

I. Ser mexicano por nacimiento y en pleno ejercicio de sus derechos; II. Ser de reconocida honorabilidad; III. Tener conocimiento, capacidad técnica y experiencia administrativa en materia de seguridad social; IV. Establecer su residencia dentro del ámbito territorial de la delegación; y, V. En el caso de las Delega--

ciones del Distrito Federal, establecer su residencia dentro del territorio de dicha Entidad o en el área conurbada.

**ARTICULO 9°.-** El Delegado tendrá bajo su responsabilidad de conformidad con las facultades que le fueron otorgadas, la coordinación, dirección y supervisión de todas las labores que desarrolle el Instituto en su jurisdicción. Igualmente será de su competencia la investigación de las quejas y la resolución de las inconformidades que se formulen en relación con los seguros, prestaciones y servicios que administra el Instituto.

**ARTICULO 10.-** Corresponde al Delegado:

I. Representar al Instituto y al Director General dentro de la circunscripción territorial de la Delegación de conformidad con los poderes e instrucciones que al efecto reciba.

II. Vigilar que las facultades que se otorguen a la Delegación se ejerzan conforme a las normas y lineamientos aplicables;

III. Responder del correcto funcionamiento financiero y administrativo de la Delegación, vigilando que los seguros, prestaciones y servicios se otorguen conforme a las disposiciones aplicables y de acuerdo a los programas aprobados;

IV. Conceder licencias al personal, vigilar sus labores e imponer correcciones disciplinarias procedentes conforme a las Condiciones Generales de Trabajo, sin perjuicio de que pueda delegar estas facultades;

V. Informar periódicamente al Director General y a la Coordinación General de las actividades realizadas por la Delegación, - la forma en que se atienden los seguros y prestaciones y el cumplimiento de los servicios, programas y presupuestos;

VI. Formular el proyecto de programa-presupuesto de la Delegación y someterlo a consideración del Director General, por conducto de la Coordinación General;

VII. Cubrir los sueldos y honorarios del personal conforme a los presupuestos aprobados y efectuar los gastos que demande la administración de las prestaciones y servicios encomendados a la Delegación; y,

VIII.- Realizar las demás funciones encomendadas por el Director General o la Coordinación.

**ARTICULO 11.-** Las ausencias del Delegado menores de diez días serán suplidas por los Subdelegados o Jefes de Unidad que por escrito designe él mismo y así lo notifique a la Coordinación General, y las ausencias mayores serán suplidas por quien determine el Director General.

#### **CAPITULO TERCERO. DE LAS SUBDELEGACIONES Y UNIDADES ADMINISTRATIVAS.**

**ARTICULO 12.-** Como órganos auxiliares para el estudio, planeación, despacho y ejecución de los asuntos y actos de su competencia, -- las Delegaciones contarán con las Subdelegaciones y unidades administrativas aprobadas conforme al presupuesto. Al frente de cada una de las Subdelegaciones y unidades administrativas habrá un

Subdelegado y Jefes de Unidad subordinados jerárquicamente al Delegado.

ARTICULO 13.- Los Subdelegados y Jefes de Unidad serán responsables de las revisiones periódicas que realicen las áreas centrales a efecto de comprobar el correcto desempeño de sus funciones conforme a la normatividad que en su caso proceda.

ARTICULO 14.- Corresponde a los Subdelegados y Jefes de Unidad:

I. Ejercer y cumplir en el ámbito de su competencia, las atribuciones y responsabilidades previstas en el presente Reglamento y en el Manual de Organización de las Delegaciones; II. Cumplir con las circulares y acuerdos que dicte el Director General, bajo los lineamientos establecidos al efecto; III. Desempeñar las comisiones que para el funcionamiento de la Delegación les encomiende el Delegado, atendiendo los lineamientos emitidos por el Director General; IV. Informar al Director General y a las áreas administrativas del Instituto por conducto del Delegado, del cumplimiento de las normas, disposiciones y programas que estén efectuando en el respectivo ámbito de su competencia.

#### CAPITULO CUARTO. DEL COMITE EJECUTIVO DELEGACIONAL.

ARTICULO 15 y 16.- El Comité Ejecutivo Delegacional actuará como órgano colegiado y tendrá por objeto definir la política general de trabajo de la Delegación...se integrará por el Delegado, quien lo presidirá, así como, por los Subdelegados y Jefes de las Unidades administrativas. El Director General, a propuesta del Delegado, designará al funcionario de la Delegación que fungirá como Secretario Técnico del Comité.

ARTICULO 17.- Corresponde al Comité Ejecutivo Delegacional:

I. Determinar la política para planear, coordinar y evaluar las acciones Institucionales de la Delegación; II. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones que en materia de modernización administrativa, de programación, presupuesto y evaluación dicten la Junta Directiva y el Director General; III. Estudiar y proponer en la Delegación los mecanismos y sistemas para la puesta en práctica de las disposiciones a que se refiere la fracción anterior; IV. El Comité Ejecutivo Delegacional podrá establecer subcomités o grupos de trabajo específicos relacionados con sus funciones; y, V. Cumplir con las demás atribuciones que le confiere el Manual de Organización correspondiente.

#### CAPITULO QUINTO. DE LOS CONSEJOS CONSULTIVOS.

ARTICULO 18.- En cada Delegación funcionará un Consejo Consultivo, cuyo objeto será colaborar con el Delegado en el análisis de los seguros, prestaciones y servicios del Instituto, y formular propuestas sobre los programas de la Delegación que contribuyan a alcanzar la excelencia en el otorgamiento de los mismos.

ARTICULO 19.- Los Consejos Consultivos serán órganos integrados por seis miembros; El Delegado que fungirá como Presidente; dos representantes del Instituto designados por el Presidente del Consejo con nivel de Subdelegados; un representante del gobierno del

Estado que a invitación previa, designe el Gobernador; y dos representantes de los trabajadores, uno de los cuales será el Secretario General de la Federación en la Entidad y el otro el Secretario General de la representación Estatal del SNTISSSTE... en el -- Distrito Federal, el Jefe del Departamento podrá designar un representante en cada Consejo, previa invitación del Instituto, y el C.E.N. de la Federación los representantes de los trabajadores, uno de los cuales será acreditado por el C.E.N. del SNTISSSTE; -- los Consejos Consultivos contarán con un Secretario Técnico que será designado por el Delegado de entre el personal de confianza a su cargo y por cada representante propietario habrá un suplente. Los cargos en el Consejo serán honoríficos.

ARTICULO 20.- Las atribuciones de los Consejos Consultivos serán las siguientes:

I. Opinar sobre los programas y actividades de la Delegación; II. Coadyuvar en la eficacia de los seguros, prestaciones y servicios que brinda la Delegación y formular las propuestas que contribuyan a mejorar la calidad y oportunidad de los mismos; III. - Servir como instancia para canalizar al Delegado las necesidades y sugerencias que plantee la derechohabiente en relación a los seguros, prestaciones y servicios que tiene a su cargo la Delegación; IV. Recibir el informe bimestral sobre el cumplimiento de los programas y actividades de la Delegación; V. Proponer medidas para fortalecer el proceso de desconcentración de las áreas administrativas a la Delegación, con base a los lineamientos que -- acuerde la Junta Directiva y el Director General del Instituto; - VI. Coadyuvar con la Delegación en la difusión de las prestaciones y servicios; VII. Impulsar la participación de la Delegación en los programas del Sistema Nacional de Salud; VIII. Emitir opinión de los asuntos que les sometan a su consideración; y, IX. -- Las demás que resulten necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.

ARTICULO 21.- El Consejo sesionará por lo menos una vez al mes y cuantas veces sean necesarias para la debida atención de los asuntos de su competencia. A las sesiones, el Presidente podrá invitar a servidores públicos del Instituto que tengan competencia en los asuntos a tratar... Las sesiones se sujetarán al orden del día, el cual deberá contener invariablemente un punto sobre el seguimiento de las recomendaciones hechas al Delegado, y serán válidas con la asistencia de por lo menos cuatro de sus miembros, dos de los cuales deberán ser representantes gubernamentales y el -- otro representante de los trabajadores, siendo necesaria la asistencia del Presidente del Consejo.

#### CAPITULO SEXTO. DE LOS SUBCOMITES TECNICOS.

ARTICULO 22.- En las Delegaciones se integrarán los subcomités -- técnicos que apruebe la Junta Directiva, los que determine el Director General o el Comité Ejecutivo Delegacional en los respectivos ámbitos de su competencia, para el auxilio en el cumplimiento

de las funciones que tienen asignadas.

**ARTICULO 23.-** En la integración de los subcomités técnicos de las Delegaciones, participarán representantes de la unidad administrativa del Instituto que corresponda, del Sector Gubernamental, de la Federación y de los Organismos que decida la Junta Directiva...en los subcomités técnicos que se establezcan, el Delegado fun girá como Coordinador.

**TRANSITORIOS.**

**ARTICULO 1°.-** El presente Reglamento entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**ARTICULO 2°.-** Queda abrogado el Reglamento de las Delegaciones Es tates del I.S.S.S.T.E., publicado en el D.O.F. del día 30 de -- Septiembre de 1988, y derogadas las demás disposiciones que se -- opongán a lo preceptuado en el presente Reglamento".118

**4.2.1. DELEGACION DE FACULTADES EN RECURSOS HUMANOS, MATERIALES Y SERVICIOS GENERALES.**

Llegamos a uno de los aspectos medulares en el presente trabajo de investigación, pues nos ocuparemos de analizar el propio Acuerdo de Delegación de Facultades del Instituto, que por un lado, se encuentra establecido en las políticas generales en materia de Recursos Humanos, Materiales y Servicios Genera les que son objeto de la desconcentración hacia las Delegaciones y, por otro, en las cláusulas y considerandos del propio Acuerdo de Delegación, aprobado por la Junta Directiva y el Director Gene ral, y publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Consideramos prudente puntualizar, que las Polí ticas Generales y Lineamientos de Operación para la instrumentación del Acuerdo de Delegación en materia de los recursos mencionados, se engloban cada uno, en un Tomo de normas y procedimientos, ya que revisten singular importancia para lograr el óptimo resultado de las funciones transferidas hacia las Delegaciones, representando en su contenido, 4 Tomos en más de 300 páginas de normas y procedimientos, siendo impráctico resumirlas y asentarlas en el presente trabajo, pues abarcarían un amplio número de hojas consultadas, para lo cual, hemos llegado a la conclusión, -

118. Reglamento de Delegaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Reformas y Adiciones publicadas en el D.O.F. del día 3 de Enero de 1994.

de realizar una semblanza con nuestras propias palabras y aportar lo más trascendente del Acuerdo delegacionario en las materias señaladas, utilizando también como método descriptivo, una gráfica que establece las Bases de la Construcción del Acuerdo, aunado al análisis que haremos de los rubros citados, que fueron desconcentrados por conducto del Acuerdo de Delegación de Facultades.

Derivado de las acciones precedentes a su creación, como son, el Diagnóstico, el Programa de Desconcentración - Institucional, las Reformas al marco jurídico, la Reestructuración Orgánica de las Delegaciones y la implantación de los Manuales de Organización y Operación, a finales de 1984 y principios de 1985, se celebraron Acuerdos de Delegación de Facultades con los 31 Titulares de las Delegaciones Estatales en materia de Recursos Humanos, Recursos Materiales, Servicios Generales y Conservación y Mantenimiento entre otros.

Todos estos Acuerdos se orientan al propósito de fortalecer el proceso de desconcentración del Instituto y dar cumplimiento a las disposiciones del Ejecutivo Federal en el sentido de Descentralizar la Vida Nacional.

La consecuente instrumentación de los trámites y gestiones a las materias que son objeto de estos Acuerdos, caen dentro de la responsabilidad de las áreas centrales como instancias normativas, y de las Delegaciones como niveles de ejecución, en los términos que se señalaron en el inciso correspondiente al Sistema Operativo de la Desconcentración; responsabilidad que también consistirá, en evitar los cuellos de botella que obstaculizan la modernización administrativa del Instituto, traduciéndose en prácticas obsoletas, ineficiencias y trámites innecesarios.

Como consecuencia de lo anterior, la Subdirección General de Administración, en cumplimiento de sus atribuciones conferidas en el Reglamento Interior, relativas a estudiar las necesidades en materia de normatividad para la mejor administración de los Recursos Humanos y Materiales, procedió a establecer las Políticas Generales y Lineamientos de Operación para la instrumentación del Acuerdo de Delegación de Facultades, que comprende cuatro capítulos, a saber:

- I. Objetivos y Políticas Generales.
- II. Recursos Humanos.
- III. Recursos Materiales.
- IV. Servicios Generales.\*

\* Cfr. ISSSTE. Acuerdo de Delegación de Facultades. Políticas Generales y Lineamientos de Operación para su instrumentación. Subdirección General de Administración. Edit. ISSSTE. México, Noviembre de 1984.

Resumiendo señalaremos que, en el primer capítulo, se plasman los propósitos básicos sobre los cuales se sustentan las Políticas Generales y Lineamientos de Operación, se señala, además, su ámbito de aplicación, su normatividad, su alcance en materia de corresponsabilidad, su procedimiento y directrices para la autorización y conducción de documentos. Lo anterior ratifica la filosofía de la Dirección General de lograr una delegación de autoridad, dentro de un marco de confianza en los diferentes niveles de administración del Instituto.

En el segundo capítulo, se consolida la información en cuanto a Recursos Humanos, estableciendo los Lineamientos de Operación, para los procedimientos de asignación y/o creación de plazas, reclutamiento y selección para la contratación de personal, compensación y turno opcional, expedición de credenciales, certificaciones, cambios de adscripción, permisos económicos y licencias con y sin goce de sueldo, prestaciones económicas, premios, estímulos y recompensas, sanciones, y controles de personal sobre asistencias, inasistencias e incidencias.

En el tercer capítulo, se establecen los Lineamientos de Operación para la asignación de los Recursos Materiales, conteniendo la información para los procedimientos del Programa Anual de Adquisiciones, las políticas sobre las adquisiciones locales de menos y más de cien millones de pesos, el control de almacenes, el suministro de bienes, el control de bienes de activo fijo, transferencia de bienes de activo fijo, baja de bienes de activo fijo, y la toma de inventarios físicos y la normatividad al respecto.

En el cuarto capítulo se contemplan las Políticas Generales y Lineamientos en los aspectos específicos de Servicios Generales, estableciendo la operación y procedimientos administrativos de contratación y arrendamiento de inmuebles, el programa anual de servicio telefónico, la impresión y reproducción de documentos (formatos autorizados para trámites), mantenimiento menor, control de vehículos y su custodia y/o resguardo, mantenimiento de vehículos, dotación de combustibles y lubricantes, servicio de vigilancia y seguridad, así como, la formulación de la administración de pasajes y viáticos.

Así, las políticas establecen los criterios generales para orientar la acción en el ámbito de las Delegaciones y, los lineamientos de operación facilitarán, en una primera instancia, las prácticas administrativas en la Delegación, para perfeccionar los procedimientos que coadyuvan a la eficiente prestación de los servicios. En la formulación de este documento participaron proporcionando la información básica y posteriormente validando el contenido del mismo: La Subdirección General de Administración; la Subdirección de Recursos Humanos; la Subdirección de Adquisiciones y Distribución; la Subdirección de Servicios Generales; la Subdirección de Servicios Administrativos y la Coordi

nación de Vigilancia y Seguridad.

Para finalizar, utilizaremos el método descriptivo para puntualizar dentro de la instrumentación del Acuerdo de Delegación de Facultades, los Objetivos y Políticas Generales, incluyendo dentro de estas últimas, la Normatividad, la Corresponsabilidad y la Autorización y Conducción de los Documentos. \*

Por otro lado, siguiendo las ideas expuestas al principio de este inciso, indicaremos que, paralelamente a la suscripción de estos Acuerdos con los Titulares de las Delegaciones en los Estados y la Subdirección General de Administración, fueron aprobados por la Junta Directiva y el Director General en el año de 1985, los Acuerdos de Constitución de las Delegaciones en el Distrito Federal, denominadas Regionales, y que dividieron la circunscripción territorial de la Ciudad de México, en las Regiones Norte, Sur, Oriente y Poniente, según la delimitación estipulada por la Junta Directiva en los documentos de su creación, -- otorgándoseles las mismas funciones delegadas, que al resto de -- las unidades desconcentradas del Territorio Nacional, incrementándose su número a 35 Delegaciones.

De igual forma, con objeto de cristalizar e incrementar las facultades delegadas a finales de 1984, y transcurriendo los objetivos a mediano plazo, impuestos en el Programa de Desconcentración Institucional, analizados en líneas anteriores al principio de este capítulo, el Instituto se dió a la tarea de incrementar las funciones delegadas, ya no tan sólo de la Subdirección General de Administración, sino del resto de las unidades administrativas centrales, como corolario del cumplimiento -- del Acuerdo hacia las Delegaciones, al elaborar un documento en el cual, se institucionalizó la Delegación de Facultades, suscrito por el Director General, los Subdirectores Generales, el Contralor General, el Vocal Ejecutivo de FOVISSSTE y los Coordinadores Generales, donde transfieren sus facultades y atribuciones en el manejo de las funciones para el otorgamiento de los seguros, -- prestaciones y servicios, que la Institución ofrece a los derechohabientes.

Este documento denominado "ACUERDO DE DELEGACIÓN DE FACULTADES 1987", contempla múltiples considerandos y normas, que las distintas áreas centrales emiten para su desconcentración, que por su diversidad y características generales de -- aplicación sustantiva en las Delegaciones, a través de los Subdelegados respectivos, consideramos, como lo asentamos anteriormente, no darnos a la tarea del análisis y resumen, de todas las funciones delegadas por cada una de las Subdirecciones Generales del

\* VER ANEXO 15: BASES PARA LA CONSTRUCCION DEL ACUERDO.

**BASES PARA LA CONSTRUCCION DEL ACUERDO \***

**DESARROLLO**  
El desarrollo político debe ser una consecuencia natural de la actividad económica, social y cultural, y no un fin en sí mismo.

**LIBERTAD EXISTE**  
La libertad política, social y económica no puede existir sin la libertad económica, social y cultural.

**DESCENTRALIZACION DE LA VIDA NACIONAL**  
El desarrollo político de un país depende de la descentralización de la vida nacional. La descentralización de la vida nacional es un requisito indispensable para el desarrollo político, social y cultural.

**DELEGACIONES ESTATALES**  
Las delegaciones estatales son organismos que actúan en nombre del Estado en determinadas materias. Su función es representar al Estado en las relaciones con los particulares y con los otros Estados.

**DECLARACION DE LA LEY**  
La Ley es el instrumento supremo de la voluntad popular. Su promulgación es un acto formal que no modifica el contenido de la Ley.

**ACUERDO DE FACULTADES**  
El Acuerdo de Facultades es un instrumento que define las competencias de los organismos del Estado. Su objetivo es evitar la duplicación de funciones y garantizar la eficiencia de la administración pública.

**CONSTITUCION**  
La Constitución es la ley fundamental del país. Define la estructura del Estado y garantiza los derechos fundamentales de los ciudadanos.

**ACUERDO DE DELEGACION DE FACULTADES**  
Este acuerdo define las facultades de los organismos del Estado. Incluye disposiciones sobre la delegación de facultades y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

**ACUERDO DE RESPONSABILIDAD**  
Este acuerdo establece las reglas de responsabilidad de los funcionarios públicos. Incluye disposiciones sobre la responsabilidad política y administrativa.

\* Este documento es una propuesta de bases para la construcción del Acuerdo de Facultades y no debe ser considerado como un texto definitivo.

Instituto, sino por el contrario, nos concretamos a enunciar los considerandos y las cláusulas del precitado Acuerdo, aprobados por la Junta Directiva y publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Por ello, expondremos a modo de resumen el contenido del:

**" ACUERDO POR EL QUE SE DELEGAN FACULTADES Y FUNCIONES EN LOS TITULARES DE LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS DEL INSTITUTO.**

**ACUERDO DE DELEGACION DE FACULTADES 1987**

**CONSIDERANDO**

PRIMERO.- Que el ISSSTE en acatamiento a los lineamientos establecidos por el Ejecutivo Federal y las Dependencias globalizadoras en materia de desconcentración y simplificación administrativa, ha podido avanzar sustancialmente en su proceso interno de modernización, del cual se empiezan a recoger frutos en las Delegaciones que operan en el ámbito Nacional.

SEGUNDO.- Que en los últimos cuatro años de esta administración se profundizó en el esfuerzo de desconcentración de recursos y funciones, iniciado en 1983, con el propósito de garantizar que los beneficios que hoy otorga el Instituto lleguen en forma cada vez más oportuna a todos los derechohabientes de cada una de las Delegaciones que operan en nuestro territorio.

TERCERO.- Que conforme a la consolidación del cambio estructural del Instituto, se prevé que la buena marcha de los programas de desconcentración fructifiquen en una medida tal, que las Delegaciones asuman la responsabilidad operativa que paulatinamente se les ha transferido y que las áreas centrales sustantivas y de apoyo se conviertan en esta misma medida, en áreas eminentemente normativas y evaluadoras.

CUARTO.- Que el Reglamento Interior del ISSSTE, faculta al Titular del mismo para instrumentar las medidas conducentes a la Delegación de Facultades y funciones en sus subalternos para agilizar la toma de decisiones y el trámite de los asuntos que correspondan, he tenido a bien dictar el siguiente :

**ACUERDO**

por el que se delegan facultades y funciones en los Titulares de los órganos desconcentrados del Instituto, al tenor de las siguientes:

**CLAUSULAS**

PRIMERA.- El cumplimiento de las funciones y facultades contenidas en las cláusulas de este ordenamiento, son de observancia para las áreas centrales y los órganos desconcentrados del Instituto en cada una de las materias objeto del presente Acuerdo.

SEGUNDA.- Competerá a las áreas centrales del ISSSTE desarrollar funciones de carácter normativo, de evaluación, asesoría y supervisión en las facultades delegadas, y a los órganos descon-

centrados la operación y prestación de los servicios.

TERCERA.- Las áreas centrales de regulación, sustantivas y de apoyo, emitirán las Políticas Generales y Lineamientos de Operación para la instrumentación del presente ordenamiento.

CUARTA.- La Coordinación General de Delegaciones, será responsable de evaluar el grado de instrumentación de este ordenamiento y en su caso, propiciar su permanente actualización.

QUINTA.- El establecimiento de los mecanismos de verificación del cumplimiento a lo dispuesto en este Acuerdo, será competencia de: la Comisión Interna de Administración y Programación, Coordinación General de Delegaciones y la Contraloría General.

SEXTA.- En cumplimiento a lo establecido en el Manual General de Organización de las Delegaciones, emitido por la Dirección General del Instituto, Enero de 1985, y sin perjuicio de las facultades que expresamente confiere el presente Acuerdo, corresponde al Delegado el despacho de los asuntos siguientes:

A) Representar al Instituto en su ámbito territorial y ejecutar - las disposiciones y Acuerdos de la Junta Directiva, del Director General, de las Subdirecciones y Coordinaciones Generales; B) Dirigir la operatividad de las distintas áreas que integran la Delegación; C) Vigilar el correcto aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros con que cuenta la Delegación; - - D) Firmar las actas notariales y demás documentación jurídico-administrativa; E) Analizar los estados financieros correspondientes a cada ejercicio anual; F) Efectuar los estudios de demanda - de prestaciones y servicios de los afiliados en la Entidad y definir prioridades para su atención; G) Fomentar las relaciones con las Dependencias Gubernamentales, Privadas y Sindicales de la Entidad; H) Presidir las sesiones del Comité Estatal de Supervisión y Consulta y el de la Comisión Estatal de Administración y Programación; I) Integrar, analizar y aprobar el programa-presupuesto - (ingreso-egreso) del anteproyecto de la Delegación conforme a las normas establecidas por los órganos centrales; J) Informar periódicamente al Director General del estado que guarda la Delegación e informar a las áreas centrales a través de las Subdelegaciones, sobre el desarrollo de sus programas con la periodicidad y conforme a las disposiciones establecidas; K) Dirigir y promover las acciones requeridas para la implantación de los sistemas de programación-presupuestación, evaluación, organización, modernización y simplificación, de informática, y de información, orientación y - quejas de la Delegación; L) Autorizar los egresos que requiere la prestación de servicios y administración de la Delegación conforme al programa-presupuesto previamente autorizado; y, M) Realizar aquellas funciones que le sean encomendadas por el Director General.

SEPTIMA.- En los términos del Reglamento Interior del ISSSTE, los Subdelegados y Jefes de unidad, auxiliarán al Delegado en el despacho y cumplimiento de los asuntos, programas, acciones y me-

tas señaladas en la cláusula anterior, que sean de su competencia en cada materia en la Delegación, al efecto se responsabilizarán de llevar a cabo esas actividades.\*

**Transitorios.**- El presente Acuerdo entrará en vigor el primero de Octubre de 1987. Este ordenamiento actualiza, complementa y formaliza los Acuerdos y disposiciones sobre Delegación de Facultades emitidos por los órganos centrales del Instituto a partir de 1983 ...a su suscripción, quedan sin efecto todas aquéllas disposiciones que contravengan el contenido del presente ordenamiento. Al efecto se publicará en el Diario Oficial de la Federación, una vez que sea sancionado por la H. Junta Directiva del Instituto.

Los Delegados serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones, en los términos que señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**EL DIRECTOR GENERAL.** Doctor Alejandro Carrillo Castro".119

Por nuestra parte destacamos, dos aspectos trascendentales en la vida administrativa de la Institución, por un lado, los Acuerdos de Delegación de Facultades en materia de Recursos Humanos, Materiales, Servicios Generales y Construcción y Mantenimiento, celebrados con los Titulares de las Delegaciones Estatales y las Regionales en el Distrito Federal, a través de la Subdirección General de Administración del Instituto en 1984, donde se les transfieren y asignan los recursos necesarios para lograr una real y efectiva operación de las unidades desconcentradas, para el trámite y toma de decisiones en la administración y prestación de los servicios a los derechohabientes; y por el otro, el enriquecimiento de las facultades, al incrementar el compromiso de participación de todas y cada una de las diferentes Áreas de Regulación y Sustantivas Centrales del Instituto, en su descongestionamiento al interior de la República, mediante la Institucionalización de la Desconcentración por la vía del Acuerdo de Delegación de Facultades, abarcando las Delegaciones a partir de este momento circunstancialmente histórico en 1987, la completa eje

\* En forma continua se dispone el ordenamiento normativo sobre las funciones delegadas por cada área central a la Delegación, correspondiendo el capítulo primero a las áreas de Regulación; el capítulo segundo a las áreas Sustantivas; y el capítulo tercero a las áreas de Apoyo de los órganos centrales, y cómo se desconcentran por conducto de sus Subdelegados las funciones descritas. 119. Cfr. Acuerdo de Delegación de Facultades del ISSSTE. Dirección General y Coordinación General de Delegaciones. Edit. ISSSTE. México, 1987, págs. 1, 3-7, 38 y 39.

cución de las acciones para la oportuna prestación de los servicios a los afiliados al régimen de la Ley, convirtiéndose, las -- Areas Centrales en Normativas y de Evaluación, al supervisar el cumplimiento de las funciones transferidas para su ejercicio a -- los Titulares de los órganos desconcentrados y a los Subdelegados en cada una de las materias sustantivas de aplicación delegacio-- nal.

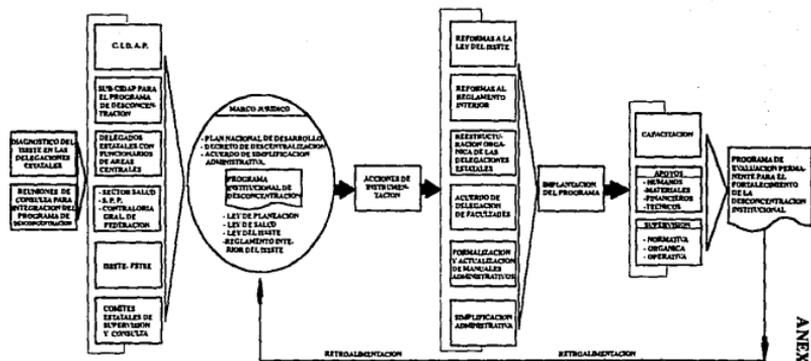
Es de humanos reconocer, el enorme empeño de lo -- grar los objetivos de desconcentrar al ISSSTE, desde el inicio de su administración como su Titular en aquél entonces, del Doctor -- Alejandro Carrillo Castro, quien después de casi toda su adminis-- tración logró su cometido y resultados, al suscribir el Acuerdo -- de Delegación de Facultades, siendo también significativo mencio-- nar, el esfuerzo en los trabajos de campo operativos y normativos del Coordinador General de Delegaciones en aquél tiempo, el Dr. -- Armando Ruiz Massieu, a través de los textos analizados que de-- muestran un gran profesionalismo en cumplir los objetivos y fina-- lidades.

Por todo lo expuesto, consideramos evidente -- aclarar que la desconcentración no agota sus propósitos en la sim-- ple delegación de facultades y el ejercicio de las mismas en ámbi-- tos territoriales específicos, es decir, lo anterior es sólo el -- principio de un proceso permanente de mejoramiento de la organiza-- ción y funcionamiento del Instituto. Ello implica la evaluación, -- también permanente, de los resultados obtenidos, y a partir de és-- ta, la reformulación o ampliación de las facultades que permitan -- responder a las necesidades y demandas de los derechohabientes en -- las Entidades Federativas.

Por ello concluimos, que la desconcentración de -- be entenderse como un acto Institucional y por lo mismo, ajeno a -- la transitoriedad de intereses personales de sus creadores, ya -- que el sentido de la desconcentración, por su naturaleza, rebasa -- a meros propósitos de personas o grupos y se convierte en un ins-- trumento de administración de servicios a la comunidad en sustitu-- ción de una simple administración de formatos y cifras, para lo -- cual, para redondear el Programa General de Desconcentración, pre-- sentaremos las fases globales del proceso de integración e implan-- tación del Programa Institucional.\*

# I.S.S.S.T.E.

## FASES GLOBALES DE INTEGRACION DEL PROGRAMA INSTITUCIONAL DE DESCONCENTRACION



ANEXO 16

#### 4.2.2. EVALUACION. MECANISMOS E INSTRUMENTOS.

Una vez agotado el estudio de los parámetros, - objetivos y marco de acciones, analizadas en la modernización - transformadora del antiguo y el nuevo Instituto, respondiendo a la dinámica de las necesidades apremiantes de la población, que exige nuevas alternativas o caminos en su administración de Gobierno y en el quehacer económico, político, social y cultural de una sociedad mexicana en continuo cambio en sus estructuras anteriores, de manera complementaria consideramos, que al cumplirse - el Programa Institucional de Desconcentración en sus fases diversas y al establecerse el Acuerdo de Delegación de Facultades descrito en líneas anteriores, como resultado de intensos trabajos - por las áreas encargadas de su instrumentación e implementación - final, se presenta como consecuencia la necesidad de evaluar dichos programas--como un proceso permanente en el ISSSTE--, por -- las áreas centrales, para el cumplimiento de los fines a lograrse a través de la transferencia de las facultades y funciones a los órganos encargados para ello, las Delegaciones, para la ejecución de los programas de otorgamiento de los seguros, prestaciones y - servicios a los afiliados al Instituto, a lo largo del Territorio Nacional.

Por ello, la función de Evaluación se cumple básicamente al producirse la información que habrán de utilizar los órganos encargados de las actividades normativas, para la aplicación de estímulos correctivos o de impulsos que aseguren, si se requiere, modificar la trayectoria del proceso de desconcentración. El camino para la ejecución de las actividades es el que ha establecido el Programa de Desconcentración, en el presupuesto y en el marco normativo. Este conjunto de disposiciones es el instrumento básico de referencia con que cuentan los órganos de regulación y sustantivos para corregir, sobre la marcha, el curso del proceso de ejecución.

La Evaluación se ejecuta dentro del marco de referencia que constituyen los objetivos que formulan los órganos - centrales y se realiza en función de un conjunto de indicadores - que son una síntesis de los resultados obtenidos. Tales indicadores incluyen las propuestas y requerimientos que durante la ejecución del programa, formulan los órganos desconcentrados, con los que se constituye la retroalimentación.

Conviene señalar por nuestra parte, que trataremos de resumir en nuestras propias palabras, los estudios consultados de dos textos que tratan del proceso de Evaluación, formulados por la Dirección General y la Coordinación General de Delegaciones, las cuales al ocuparse sobre el particular manifiestan: -

La Evaluación contiene los elementos de información prospectiva e indicadores (la información prospectiva en los aspectos de Tiempo y Congruencia se conoce como el Programa; y en el aspecto Costo, como el Presupuesto), se realiza en tres aspectos fundamentales:

- 1.- Tiempo.
- 2.- Costos. y,
- 3.- Congruencia.

La Evaluación en el aspecto Tiempo, tiene lugar según lo establecido en un calendario, en donde se registran los tiempos de iniciación y de terminación de las actividades a realizar.

En lo relativo al Costo, la Evaluación tiene como propósito el control en el uso y destino de los recursos, evitando la desviación o rebasamiento de las cantidades asignadas para cada una de las actividades a ejecutar.

Finalmente, la Evaluación de la Congruencia, -- persigue la comparación de las actividades realizadas contra las previstas.

#### **MECANISMOS E INSTRUMENTOS PARA LA EVALUACION.**

Para el desarrollo de la evaluación es necesario contar con diversos mecanismos e instrumentos. En el caso del Instituto, dentro de los primeros destacan los Comités Estatales de Supervisión y Consulta, en donde en forma colegiada, los trabajadores a través de sus representantes Sindicales y las Autoridades del Instituto en las Delegaciones, discuten los términos y -- condiciones que habrán de observarse en la evaluación de las facultades delegadas. Este mismo Foro sirve para una comunicación permanente entre derechohabientes e Instituto para captar las quejas y sugerencias que contribuyan, en general, a mejorar los servicios del ISSSTE en la Entidad.

Otros mecanismos lo son los módulos de Orientación, Información y Quejas que, como ventanilla permanente de -- atención al público, funcionan como un canal de comunicación entre el Instituto y sus derechohabientes. Este mismo canal se amplía a los medios masivos de comunicación como la prensa y la televisión, que contribuyen a captar los grados de satisfacción de los usuarios de los servicios y prestaciones que otorga el Instituto.

Con el mismo fin, se realizan diversas reuniones entre autoridades centrales y delegacionales, pudiéndose así conocer, el grado de cumplimiento de las metas programadas, así -- como, la problemática que enfrentan y sus posibles soluciones.

En cuanto a los instrumentos de Evaluación, destaca la aplicación periódica de cuestionarios para la captación -- de información, tanto en los órganos centrales como en los desconcentrados. Del análisis de esta información y su correlación con

otras actividades desarrolladas para el mismo fin (reuniones), se inducen acciones correctivas o de impulso que se transmiten en forma de ordenes e instrucciones (apoyos) a los órganos de ejecución.

Bajo estas premisas y acciones, el Instituto -- mantiene una evaluación permanente de su programa de desconcentración. Resultado de lo anterior, ha sido el reforzamiento de las tareas de programación, evaluación y control en las propias Delegaciones para poder optimizar el uso y destino de los recursos -- transferidos a las Delegaciones y que en la etapa actual han sido motivo de una disminución creciente dada la situación por la que atraviesa el país. 120 \*

Por nuestra parte concluimos en señalar en este punto, que los instrumentos de la Evaluación, representan el estado de resultados necesarios para optimizar el funcionamiento del proceso permanente de la desconcentración en el Instituto, sin embargo, no puede soslayarse que el proceso de desconcentración Institucional, no obstante los avances logrados en materia de organización y adecuación funcional y jurídica, enfrenta actualmente -- obstáculos financieros que limitan y dilatan el cumplimiento de los propósitos y objetivos generales del programa respectivo.

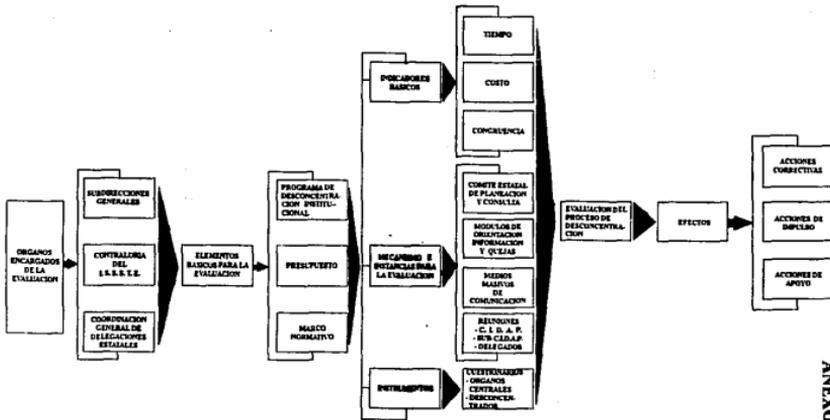
Una desconcentración sin recursos corre el riesgo de quedarse en una simple declaración de buenos propósitos. Por ello, es urgente que las autoridades y demás funcionarios Institucionales realicen un acentuado esfuerzo de imaginación, iniciativa y audacia para que, dentro de los márgenes de restricción que impone la situación económica Nacional y la política gubernamental racionalizadora en la materia, se puedan continuar realizando los programas, específicamente en el área médica, servicios sociales, prestaciones económicas, conservación y mantenimiento, y en vivienda, adoptando la frase de "hacer lo más con lo menos".

120. Cfr. ISSSTE. Elementos que integran la Desconcentración Institucional. Coordinación General de Delegaciones Estatales. Edit. ISSSTE. México, 1983, págs. 30 y 31. y, ver ISSSTE. La Evaluación de la Desconcentración Administrativa. Dirección General. Edit. - ISSSTE. México, 1987, págs. 17-20.

\* VER ANEXO 17: PROCESO OPERATIVO PARA EVALUAR EL PROGRAMA DE -- DESCENCONTRACION INSTITUCIONAL.

# I.S.S.S.T.E.

## PROCESO OPERATIVO PARA EVALUAR EL PROGRAMA DE DESCONCENTRACION



ANEXO 17

#### **4.3. LA DELEGACION DE FACULTADES COMO PANACEA, ANALIZANDO LOS RESULTADOS ALCANZADOS EN LA PRIMERA DECADA DE SU CREACION INSTITUCIONAL.**

Dentro de los avances obtenidos en este trabajo de investigación, destacamos por nuestra parte, el análisis efectuado de las Fases Globales del Programa de Desconcentración Institucional, incluyendo el Acuerdo de Delegación de Facultades, -- así como del Proceso Operativo para su Evaluación, referidos en líneas anteriores, que dan fundamento a los objetivos sustantivos que perseguimos en el presente estudio.

En este último inciso del Cuarto Capitulo, precisaremos hasta donde sea posible, el desglose de los resultados alcanzados en esta materia, en virtud de la magnitud y extensión en sus estadísticas generales, las cuales abarcan el Gobierno del Exmandatario De la Madrid, durante el lustro 1983-1988, y del -- actual Régimen Presidencial del Lic. Salinas de Gortari, en los tres primeros años de su gobierno hasta 1992, finalizando posteriormente, con un breve estudio de los últimos avances en las Delegaciones Estatales, en el período 1992-94, que representan en su conjunto hasta la fecha, el contenido integral generado en -- este sentido, siendo analizado y criticado constructivamente a lo largo de nuestra investigación.

Por razones sistemáticas el trabajo se dividirá en dos vertientes, por un lado, La Delegación de Facultades será tratada en la síntesis de las Catorce Reuniones Nacionales de Delegados y los Titulares de los Organos Centrales, sobre los Acuerdos y Compromisos que concretaron acciones para fortalecer el proceso de la desconcentración, y por el otro, resumir dentro del -- Programa Institucional, el apartado concerniente a la Simplificación y Modernización Administrativa, que incluye la Desconcentración Operativa de los Servicios a las Delegaciones, así como las Metas Globales en Cobertura de los Servicios desconcentrados por áreas en el Instituto, que datan de 1987 a 1992.

Derivado de los conceptos anteriores, trataremos de simplificar y sintetizar, con nuestras palabras, el texto consultado de la Dirección General, denominado "EL PROCESO DE DESCONCENTRACION DEL ISSSTE", el cual señala:

##### **DE LA TRINIDAD A TAXCO.**

La reunión en Taxco fue culminante porque en ella se evaluó el proceso de desconcentración y se dio seguimiento a esta importante política del Instituto.

La Primera Reunión Nacional de Delegados fue celebrada en el centro "La Trinidad", Santa Cruz, Tlaxcala, en Junio de 1983. Donde se elaboró el documento "Compromisos de la Trinidad", en el --

cual las áreas centrales concertaron 40 compromisos que iniciaron el proceso formal de desconcentración del ISSSTE, al ser creada la Subcomisión de la Comisión Interna de Administración y Planeación (CIDAP), como órgano encargado de vigilar el cumplimiento de tales compromisos...**La Segunda Reunión** tuvo lugar en la Ciudad de México en Septiembre de 1983. Se presentó formalmente el Programa Institucional de Desconcentración a los Delegados Estatales y los Titulares de las áreas centrales expusieron sus programas específicos de desconcentración.

Durante la **Tercera Reunión Nacional**, en Diciembre de 1983, en Ixtapan de la Sal, se realizó la primera evaluación del Programa de Desconcentración por parte de los Titulares de las áreas centrales. Aquí fue presentado el Programa Institucional 1983-1988 por el Director General del ISSSTE y los Delegados expusieron sus observaciones...**La Cuarta Reunión de Delegados** se realizó en la Ciudad de México, en Septiembre de 1984. Su principal objetivo -- fue reunir a los Coordinadores Estatales de la FSTSE y su cuerpo Directivo Nacional, con los Delegados Estatales y las Autoridades Centrales del ISSSTE, en donde la FSTSE planteó sus demandas encaminadas a formular el Programa de Simplificación Administrativa del ISSSTE.

En la **Quinta Reunión**, celebrada en la Ciudad de México, en Diciembre de 1984, se llevó a cabo la segunda evaluación del Programa de Desconcentración. Se identificaron y analizaron los principales problemas que enfrentaba el Programa, y se informaron las perspectivas del programa a corto y mediano plazo; fue presentado a los Delegados el proyecto operativo de la desconcentración y -- los requerimientos básicos del Programa para su implementación en 1985...**La Sexta Reunión Nacional** se celebró dentro de los XXV -- años del ISSSTE, en la Ciudad de México en Marzo de 1985. Donde se analizaron los Acuerdos de Delegación de Facultades en materia de recursos humanos, materiales, servicios generales y construcción, conservación y mantenimiento, contando con la participación de los dirigentes seccionales del SNTISSSTE, el cuerpo Directivo Nacional del mismo Sindicato, los Delegados y Autoridades Centrales del ISSSTE para analizar la problemática en esos rubros y los planteamientos para la formulación del Programa de Simplificación Administrativa.

**La Séptima Reunión** programada en Octubre de 1985, fue suspendida por los acontecimientos suscitados en el terremoto de ese -- año, pues la capacidad instalada del ISSSTE sufrió daños en un -- 80%, y las Oficinas Centrales en Plaza de la República fueron destruidas en su totalidad. **La Séptima Reunión** se efectuó en la Ciudad de Puebla, en Diciembre de 1985, los Titulares de los órganos centrales realizaron la tercera evaluación del proceso de desconcentración, identificando la problemática en la ejecución del programa, propusieron soluciones y se presentó a los Delegados el --

proyecto del Programa de Evaluación e Indicativo del ISSSTE 1986-1988.

En la **Octava Reunión Nacional**, efectuada en Febrero de 1986, donde la Subdirección General de Crédito presentó "La Política Integral de Crédito", para 1986-88. Se dieron a conocer los montos presupuestales a ejercer por cada Delegación y las sugerencias y condiciones de su ejercicio. También se definió el Programa de Inversiones en el área médica, en consultorios de medicina general para 1986...A la **Novena Reunión**, en la Ciudad de México en Diciembre de 1986, asistieron los Coordinadores Estatales de la FSTSE, el C.E.N. de la FSTSE, los Delegados Estatales y Autoridades Centrales del ISSSTE, para analizar los planteamientos de la FSTSE, en cuanto a los rezagos y problemas en la operación del ISSSTE en cada Entidad Federativa. Por cuarta vez se efectuó una revisión de los avances del Programa de Desconcentración en cada una de las áreas durante el trienio 1983-86.

En la **Décima Reunión Nacional**, en Cuernavaca, en Abril de 1987, asistieron los Delegados y Autoridades Centrales del ISSSTE, formando seis grupos de trabajo que analizaron los problemas y las soluciones relativas a la desconcentración de las áreas de regulación, sustantivas e incrementar las funciones del área de apoyo desconcentradas en Noviembre de 1984, para la concertación de compromisos formales de desconcentración general a las Delegaciones para la suscripción del Acuerdo de Delegación de Facultades...La **Décimo Primera Reunión de Delegados**, efectuada en Noviembre de 1987 en la Ciudad de México, fue demasiado importante, pues en ella se definió históricamente la entrega formal de todas las funciones operativas inherentes de las Autoridades Centrales a los Delegados Estatales, a través del documento suscrito por el Director General ante el Presidente de la República, así como la presencia de los Coordinadores Estatales y Directivos de la FSTSE y los Directivos y Secretarios Generales del SNTISSSTE.

La **Décimo Segunda Reunión** en Querétaro, en Enero de 1988, evaluó por quinta ocasión el proceso de desconcentración, así como de identificar la problemática en la ejecución eficiente del Acuerdo de Delegación de Facultades 1987, determinando criterios básicos para su eficiente consecución operativa. Se destaca la creación de la Subdelegación de Protección al Salario y de la Unidad de Vivienda en las 35 Delegaciones, en este último caso, el jefe de unidad reportará al Delegado los aspectos de la operación, mientras que la normatividad seguirá los lineamientos del propio Fondo...La **Décimo Tercera Reunión Nacional de Delegados** celebrada en Taxco, en Junio de 1988, ratificó que el proceso de desconcentración será permanente, culminando parte del trabajo para acercar las decisiones al lugar donde se genere la demanda; se firmó el documento "Compromisos de Concertación de Acciones", en el cual se suscribieron 55 Compromisos por las áreas sustantivas y -

14 por las de apoyo. La Dirección General al concertar el diálogo ...estableció el compromiso de enfrentar en forma abierta y coordinada, los planteamientos críticos vertidos por los Subdirectores Generales como por los Delegados Estatales y Regionales en el Distrito Federal, que enriquecieron la visión de conjunto en los obstáculos que presentó el Programa de Desconcentración y aportaron ideas para obtener en el futuro avances más significativos.

En la Reunión de Taxco, el Director General concluyó diciendo:

**"...La desconcentración, como la democracia, no se otorga, se conquista con trabajo y responsabilidad, se trata de un trabajo - que no debe dejarse en el papel, por el contrario, deben hacerse evaluaciones para que los resultados obtenidos en cinco años no - se queden en meros enunciados...hemos transformado al viejo ISSSTE en una Institución moderna, desconcentrada, sólida financieramente, capaz de atender con calidad y suficiencia las demandas de -- los trabajadores y sus familiares derechohabientes, bajo esquemas de justicia y equidad en el otorgamiento de los seguros, prestaciones y servicios que por Ley estamos obligados a brindar, continuaremos otorgando la máxima prioridad a las prestaciones en especie, pues son las que en épocas de dificultades económicas permitieren defender mejor la capacidad adquisitiva del salario del trabajador...La desconcentración, como la descentralización de la vida nacional, son estrategias que siguen siendo válidas, como un medicamento para remediar grandes males...Parafraseando al Presidente de la República podríamos afirmar: "Los avances importantes que - se han logrado demuestran que vamos en el camino adecuado, aunque el ritmo de los resultados no nos satisface y a veces nos desespere". El ISSSTE cuenta en lo interno, al igual que el Gobierno Federal, con un Sistema de Planeación, Control y Evaluación, que -- nos permite como lo hemos venido haciendo, flexibilidad para ajustar o corregir acciones frente a nuevas circunstancias o problemas, manteniendo los objetivos fundamentales".121**

Corresponde ahora el resumir dentro del Programa Institucional, el apartado relativo a la **Simplificación y Modernización Estructural**, que también incluye la **Desconcentración Operativa de Facultades de Decisión** para el otorgamiento de los -

121. Cfr. El Proceso de Desconcentración del ISSSTE. Dirección General. Colección: Testimonios Institucionales núm.1. Edit. ISSSTE. México, Octubre de 1988, págs. 15, 17-30, 61, 62 y 63.

servicios en las propias Delegaciones, para finalizar con la descripción de las **metas globales** en cobertura de los servicios por áreas en el Instituto, a partir de la celebración del Acuerdo de Delegación de Facultades en 1987, para lo cual nos remitiremos al Programa referido y a las estadísticas generales hasta el año de 1992, que en nuestras palabras sintetizamos al exponer lo siguiente:

#### **SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA Y MODERNIZACION -**

##### **ESTRUCTURAL.**

- Se analizó la estructura orgánica y funcional de las Delegaciones y se propuso a la Junta Directiva una **estructura simplificada** que diera respuesta a las necesidades de los asegurados y derechohabientes.

- Se promovió la **desconcentración de sistemas y procedimientos** -- para estar en condiciones de **ampliar la capacidad de respuesta** a las demandas presentes y futuras.

- Se creó la **Comisión de Vigilancia** para efectos de control y evaluación de la gestión Institucional y del **manejo transparente del presupuesto** asignado a nivel general.

- Se coordinaron acciones con Dependencias y Entidades afiliadas para **simplificar trámites** como el entero de cuotas y aportaciones, la aplicación de **altas y bajas de asegurados** en los Estados, comprobación de **vigencia de derechos, el descuento a sueldos por -- prestaciones** y en general, todos los asuntos relativos a servicios.

- Se convino con la Secretaría del Ramo, la **simplificación del -- procedimiento** para la autorización de **pensiones y jubilaciones**.

- Se eliminaron duplicidades en el **otorgamiento de préstamos hipotecarios**, unificando dicha prestación en una sola instancia (El FOVISSSTE).

- Implantar el **programa permanente de simplificación de trámites y procedimientos**, tanto a los órganos de **prestación directa de -- servicios** a los asegurados como a los de **administración, de apoyo, sustantivos** y de **regulación** de las acciones Institucionales a nivel Central y Delegacional. También comprende **disminuir los requisitos e instancias de trámite, evitar desplazamientos y molestias,** así como **reducir tiempos de gestión.**

##### **DESCONCENTRACION OPERATIVA A LAS DELEGACIONES.**

- Se implementó el proceso de desconcentración de facultades y -- operaciones hacia las Delegaciones, traduciendo su conversión de **meras instancias de trámite** a verdaderos **órganos con facultades reales de decisión,** así como en la posibilidad de que cuenten con la tecnología, recursos y organización adecuados, para que los -- asegurados obtengan oportunamente, en su propia Entidad, **las pres**

taciones económicas y en especie que debe proporcionar el Instituto, sin necesidad de trasladarse al Distrito Federal.

- Se incrementó y fortalecieron las facultades de decisión de los Delegados, en lo que se refiere a la operación de los servicios.

- Se integró a nivel Delegacional los comités específicos por materia, para el análisis bipartito de los problemas a resolver.

- Se constituyeron y otorgaron las mismas facultades de operación a las Delegaciones en el Distrito Federal, a fin de mejorar la atención a los derechohabientes radicados en esta circunscripción territorial.

- Se desarrollaron modelos tipo para las Delegaciones Estatales y Regionales en el Distrito Federal, procurando la aplicación de estructuras, programas y sistemas homogéneos, que correspondan a los manuales de organización y operación respectivos.

\*Se desconcentran facultades a las Delegaciones para que cuenten en los servicios con decisiones de:

Operar el sistema de registro y la emisión del documento de identificación del asegurado y sus familiares derechohabientes, así como atender diferentes asuntos en materia contenciosa. Integrar comités técnicos de prestaciones económicas en cada Delegación. Establecer y operar el sistema de cuenta individual; desahogar la totalidad de rezagos de trámites de jubilaciones y del proceso de pensiones diversas. Otorgar el beneficio de las indemnizaciones y subsidios derivados de los accidentes y enfermedades del trabajo y registrar el funcionamiento de las comisiones mixtas de seguridad e higiene. Otorgar créditos personales y de vivienda, emitir los pagos por concepto de pensiones, indemnizaciones, gastos de funeral, devoluciones por descuentos indebidos y devolución de depósitos constituidos a favor de los trabajadores. Llevar a cabo la recuperación de adeudos por concepto de créditos a corto y mediano plazo y de vivienda. Establecer o promover ante Gobiernos Estatales y Municipales la celebración de convenios de coinversión para la construcción y financiamiento de vivienda, la municipalización de conjuntos habitacionales, la regularización y escrituración de la propiedad y la dotación de servicios municipales a éstas. Desarrollar el modelo regional que garantice la atención médica de primero y segundo niveles en cada Estado y promover los del tercer nivel en el ámbito regional que abarquen dos o más Entidades Federativas. Consolidar la desconcentración operativa y administrativa de las tiendas y farmacias, procurando adoptar los sistemas de contabilidad más apropiados para consolidar su funcionamiento. Promover la creación de estancias de bienestar infantil, así como de centros educativos y casas de cultura para la realización de cursos continuos de capacitación y terapia ocupacional para trabajadores, pensionados y familiares de éstos; y, acciones -

para promover el otorgamiento pleno de los servicios y prestaciones a la población derechohabiente radicada en zonas rurales.

\*Se procuró dotar de mayores recursos presupuestales, humanos y materiales a las Delegaciones y desconcentrar al máximo su administración a través de:

La integración de unidades de programación y presupuesto, así como de la desconcentración del ejercicio anual del presupuesto tomando como base sus propios programas. La integración de unidades de auditoría interna en cada una de ellas. La delegación de facultades para atender los asuntos civiles, penales, fiscales y administrativos en materia contenciosa, así como los asuntos notariales y contractuales. La instalación de unidades de teleproceso en los 31 Estados. La aplicación de sistemas regionales de información y estadística; la administración desconcentrada de la contratación, movimientos, pagos, desarrollo y capacitación de personal; y, el establecimiento en cada Delegación de los comités de compras y la desconcentración de la administración de los recursos materiales y de los bienes muebles e inmuebles.

#### **METAS GLOBALES DE RESULTADOS.**

Las metas constituyen la expresión cuantitativa de lo que el ISSSTE, con base en su programa general de trabajo, alcanzó en términos de resultados de otorgamiento de prestaciones seguras y servicios a los asegurados.

#### **Resultados de la cobertura global de servicios.**

- Se desarrolló el sistema de **servicios integrales ISSSTE**, para atender una población derechohabiente que creció de 5.5 millones en 1982 a 9.2 millones en 1992, es decir, casi el 50% mayor que en 1982.
- Atender durante el mismo período, las solicitudes de **pensiones** al 100% de la demanda, que representaban el 73% de éstas en 1982.
- Se amplió el sistema de **tiendas** en un 70% en relación al 52% en 1982. Se logra su autonomía financiera.
- Se amplió el sistema de **créditos a la vivienda** al pasar del 8.8% de trabajadores beneficiados hasta 1982 al 14.0% en 1992.
- Se aumentó la **cobertura médica** para atender al 70% del total de los derechohabientes, calculando que existió un incremento del 50% en relación a 1992.
- Atender el 25% de la demanda de ingresos de niños a las **estancias de bienestar infantil**, en lugar del 4% que se alcanzó en 1982.
- Beneficiamos con acciones **culturales** por lo menos a 2.4 millones de derechohabientes frente a los 800 mil que se atendió en 1982.
- Se incrementaron los servicios de **capacitación y educativos** pa-

ra atender al 4% de los derechohabientes, en lugar del 0.2% de -- 1982.

- Se incrementó el disfrute de los servicios **turísticos** de 1.3% - al 12% de los derechohabientes.

- Se benefició con acciones de **fomento deportivo** a un número equivalente al 18% de los asegurados frente al 4.4% de cobertura que se alcanzó en 1982.

- Se incrementaron los **servicios funerarios** y se atendió directamente 8 mil servicios en 1988, 6 mil otorgados en 1982 y en 1992 la cifra rebasó 10 mil defunciones cubiertas.

- Se incrementaron los ingresos reales de cada trabajador con las **prestaciones del ISSSTE**, que al sumar 20 de acuerdo a la Ley en - 1992, frente a 14 prestaciones en 1982, pasarían del equivalente del 32% del salario mínimo a más del 50% de éste, medido en términos del monto de beneficios por asegurado". 122

Para finalizar con el contenido general de este inciso sobre los resultados alcanzados en 10 años de Desconcentración y Delegación de Facultades en el ISSSTE, por nuestra parte - señalaremos que, dentro del mandato Presidencial del Lic. Carlos Salinas de Gortari y siendo Director General el Lic. Emilio Lozoya Thalmann en aquél entonces, en 1989 se efectuaron modificaciones a las facultades estatutarias que tenía asignadas la Coordinación General de Delegaciones, por el que se procedió a cambiar su nivel dentro de la Estructura Orgánica del Instituto, por el de - Subdirección General de Delegaciones, lo que permitiría brindarle mayor apoyo a la Dirección General en la Coordinación, Supervisión y Evaluación de las Delegaciones, a la vez de ser enlace de comunicación formal entre éstas, los órganos de Gobierno y las -- unidades administrativas centrales.

Una de las actividades principales que desarrolló la Subdirección General de Delegaciones, fue incrementar la - Estructura Orgánica Delegacional con dos Subdelegaciones: la de - Vivienda, por las modificaciones registradas en la operación de - las Unidades de Vivienda creadas en 1987, que por motivo del cúmulo de decisiones tomadas por el Delegado Estatal, se elevó al rango de Subdelegación de Vivienda; y, la Subdelegación de Abastecimiento, producto de la creación de la Subdirección General de - -

122. Cfr. ISSSTE. Programa Institucional 1983-1988. Dirección General. Edit. ISSSTE. México, Octubre de 1988, págs. 60, 61, 130-136 y 138. y, ISSSTE. Estadísticas Generales. Anuario 1989-1992. Coordinación General de Planeación. Edit. ISSSTE. México, 1992, págs. 73-77, 80-85.

Abastecimientos que junto a la de Delegaciones, incrementaron la Estructura Orgánica Central del Instituto en 1990. Otra actividad importante desarrollada por la Subdirección General de Delegaciones, fue la coordinación de 7 Reuniones Nacionales de Delegados, para la presentación con la nueva administración central del ISSSTE y con dirigentes sindicales de la FSTSE y el SNTISSSTE y los Secretarios Generales en las Entidades Federativas, los cuales en conjunto analizaron la problemática que se presentó, buscaron las celebraciones de compromisos para encontrar alternativas de solución a dichos planteamientos, así como al Seguimiento, Control y Evaluación del cumplimiento en las diferentes facultades delegadas a los órganos desconcentrados, estas actividades se desarrollaron hasta 1991.

En uso de las facultades conferidas a la Subdirección General de Delegaciones, expide su Manual General de Organización, donde presentó su estructura orgánica autorizada en Septiembre de 1991, el marco jurídico, los objetivos que tiene encomendados y la descriptiva de las funciones que debe realizar para alcanzarlos, fue expedido en Diciembre de 1991. Con base en las reformas para simplificar la Estructura Orgánica del ISSSTE, a través de la modificaciones que sufrió el Estatuto Orgánico del Instituto, desaparece la Subdirección General de Delegaciones en las reformas que fueron publicadas en D.O.F., Diciembre de 1992.

La Coordinación General de Delegaciones se vuelve a crear en Marzo de 1993, con fundamento en las reformas al Estatuto Orgánico del ISSSTE, publicadas en el D.O.F. de fecha 12 de Marzo de 1993, para ser el conducto formal de comunicación entre las Delegaciones, los órganos de Gobierno y las unidades administrativas, reduciendo sensiblemente su estructura orgánica, con dos Subcoordinaciones, Regional y Operativa, así como Departamentos de Supervisión Operativa y una Coordinación Administrativa, con Departamentos de Recursos Humanos, Materiales y Financieros.

En la actual administración del Director General Ing. Gonzalo Martínez Corbalá, se realizaron los estudios para la expedición del Manual de Organización de la Coordinación General de Delegaciones, señalado en líneas anteriores, así como del nuevo Reglamento de Delegaciones del ISSSTE que abrogó al anterior de 1988, el cual fue estudiado con antelación en este Cuadro Capítulo, en su normatividad y contenido general, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación en Noviembre de 1993 y sufrió reformas y adiciones a su Capítulo Quinto para crear los Consejos Consultivos Delegacionales, publicados en el D.O.F. del 3 de Enero de 1994, los cuales también se estudiaron en el inciso referente al citado Reglamento de las Delegaciones del ISSSTE. Por último, mencionamos que la integración de los Consejos Consultivos Delegacionales en el Distrito Federal y en las Entidades Federativas, se han realizado durante los meses de Abril y Mayo de 1994, con el objeto de colaborar con el Delegado Estatal, median-

te la participación de la Representación de los trabajadores y de las Autoridades Administrativas Delegacionales y un Representante del Gobernador del Estado o del Jefe del Departamento en el Distrito Federal, para que se analicen los problemas en la prestación oportuna de los seguros y servicios del Instituto y se formulen propuestas y recomendaciones que contribuyan a alcanzar la excelencia en el otorgamiento de los mismos a los derechohabientes.

De esta manera, con los conceptos analizados y vertidos en forma precedente, concluimos con los resultados alcanzados en una década de implementación y desarrollo de la Desconcentración Administrativa y Operativa a las Delegaciones, por conducto de la Delegación de Facultades a los órganos encargados de prestar los seguros, prestaciones y servicios, que el ISSSTE otorga por Ley a su población asegurada, conscientes que los resultados no son del todo satisfactorios y que aún falta mucho por hacer en el proceso de desconcentración, como de evaluación que serán permanentes, adecuando en el presente y en el futuro, las estructuras y procedimientos a las circunstancias que vayan originando las demandas de mejores servicios por los derechohabientes y sus familiares, buscando siempre calidad y bienestar integral para todos.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** La Administración Pública como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, organizarse para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. Por ello se ha tratado, a través de la evolución de la Administración Pública, de buscar formas de organización que respondan lo mejor posible a las ingentes necesidades de la población radicada en el territorio nacional. La actividad administrativa que nos interesa es la desarrollada por el Poder Ejecutivo, el cual para cumplir con sus funciones, **adopta las formas de organización Centralizadas y Paraestatales**, coincidiendo nosotros en esa clasificación.

**SEGUNDA.** En relación a la figura administrativa de la Centralización, siguiendo los diversos criterios que analizamos de los tratadistas, diremos que es una forma de organización que implica la unidad de los órganos de la Administración Pública, de subordinación y acomodo jerárquico frente al Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías, Departamentos de Estado y las Procuradurías de la República y la del Distrito Federal, así como de subordinación de los órganos integrantes de cada una de ellas, en el orden interno. La compleja estructura administrativa de las Instituciones Centralizadas, han provocado que la actividad desarrollada por el Poder Ejecutivo, se vuelva lenta e ineficaz, por las diversas instancias de trámite para la ejecución de las disposiciones dictadas por el Ejecutivo.

**TERCERA.** Los inconvenientes de la excesiva centralización se realizan en tres aspectos, a saber, **para la Administración Pública** el perjuicio consiste en que al aumentar la población y los negocios que tiene que atender se complica la maquinaria administrativa, desarrollando una absorbente burocracia que impide la agilidad y eficiencia en su funcionamiento; **para el país** el efecto es la concentración de las actividades comerciales, industriales y culturales en la capital de la República, y por ende se produce un hacinamiento poblacional con perjuicio de la vida rural y de la prestación eficiente de los servicios urbanos; **para los particulares** el problema radica en que la centralización administrativa que se ha padecido aquí por siglos, hace que de todos los rumbos del país, los ciudadanos tengan que ocurrir a la capital, perdiendo tiempo y dinero, a hacer largas esperas para trámites en oficinas públicas, para regresar luego, simplemente con un sello en la copia de los documentos, gastados y desilusionados a los --

pequeños sitios donde viven a esperar durante mucho tiempo, a veces infructuosamente, que sus asuntos sean resueltos. Por ello, - señalamos de manera particular, que **para atenuar la excesiva centralización** se necesita adoptar por los órganos de la Administración Pública, las formas de organización **desconcentradas y descentralizadas**, incluyendo la **delegación de facultades** en los **órganos desconcentrados en las Entidades Federativas**, pues al crear organismos para el manejo de los asuntos públicos, se procura que los ciudadanos sean atendidos en **Delegaciones Estatales**, donde se resuelvan sus trámites administrativos o se otorguen los servicios requeridos, evitando gastos económicos inadecuados y largos viajes a la capital del país.

**CUARTA.** En relación a la **Administración Pública Paraestatal o Descentralización**, señalamos que posee gran importancia para el descongestionamiento de los órganos centrales, ya que el Estado - a través del Poder Ejecutivo, atenúa su carga administrativa al **transferir funciones propias** del Poder Central a **organismos creados y reconocidos legalmente**, que cuentan con **personalidad y régimen jurídico y patrimonio propio**, teniendo una competencia menos general, ya sea **competencia territorial (Autoridad Local)** o sea de **competencia especializada por su objeto (Por Servicio)**. Estos entes autónomos o descentralizados, no gozan de **independencia absoluta** de la jerarquía administrativa del Ejecutivo Federal, **sólo relaja los vínculos** del campo de acción de éste, manteniendo el Poder Central **estrictas facultades de vigilancia y control**. De manera particular, coincidimos con los autores que señalan a la **descentralización** como una moderna concepción del funcionamiento de los servicios públicos y otras actividades esenciales del Estado, especialmente en cuanto penetra en quehaceres comerciales e industriales. Por lo tanto, constituye una fase más radical del proceso delegacionario, **es el contrapeso de la centralización**, sin embargo, **no debe desligarse completamente** de la tutela administrativa del Ejecutivo, pues una **autonomía total** puede llevar a la **desintegración del Estado**.

**QUINTA.** En lo que atañe a las formas de organización administrativa, en relación a la actividad económica del Estado, reciben diversas connotaciones tales como, **Empresas Públicas, Empresas de Economía Mixta, Empresas de Participación Estatal, Sociedades Mercantiles o Anónimas de Estado y Fideicomisos**, que integran en su conjunto a la Administración Pública Paraestatal, conforme lo dispone la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y dada la extensión de aquéllas, solamente haremos un breve comentario -

al señalar que, **la crisis del liberalismo** del siglo pasado debido a la fusión de las Empresas Privadas al capitalismo monopolista, **obligó al avance del intervencionismo Estatal** y la planificación económica en áreas estratégicas para su desarrollo y consolidación. A través de la Empresa Pública, el Estado moderno realizó **su política de Expropiación y Nacionalización** de industrias vitales o básicas, eliminando a los propietarios y a la dirección capitalista privada; también incursiona en otros aspectos, como la **realización de prácticas económicas combinadas con capitalistas nacionales**, para otras áreas no tan estratégicas para el Estado. La Empresa de Estado es la forma que revisten ciertas unidades jurídico-económicas, sean industriales o comerciales, con objetivos de interés público y bajo la propiedad y dirección Estatal, pero que requieren de libertad, flexibilidad y espíritu empresarial y a las que perjudicaría, como se ha visto en otras formas de organización, la falta de rapidez, ineficacia y rigidez de la Administración Central.

**SEXTA.** Apreciamos de manera general, que las Empresas Públicas pierden su característica de obtención de lucro o ganancia, característica de la Empresa Privada, para abarcar una finalidad más esencial, **atender las necesidades colectivas o al interés general**, con independencia de la utilidad pecuniaria que podrá obtener de ella. El Estado no es comerciante ni industrial dentro de sus fines primordiales, pero **no puede permitir**, en orden a su propia conservación y de la colectividad que representa políticamente, que los particulares presten un **servicio en áreas estratégicas de los Bienes Nacionales**, que si bien el servicio nació como privado, ahora se ha convertido en público, es decir, llega un instante en que las necesidades creadas por el hombre y satisfechas por él en un juego de libre empresa o de intereses, se generalicen a tal grado que **queden insatisfechas por el capricho de los empresarios privados**, y como consecuencia, pongan en peligro la **estabilidad social**. De ahí que, según nuestra apreciación, el Estado se haya visto obligado a sustituir a la Empresa Privada o capitalista por la Empresa Pública, cumpliendo por un lado, con el deber histórico de manejar los recursos naturales o bienes propios de la Nación, tales como, la explotación y producción del petróleo, la energía eléctrica, el agua, la minería entre algunas Empresas, y por el otro, satisfacer las ingentes necesidades del interés público.

**SEPTIMA.** Se han desarrollado en nuestro país, cierto tipo de Empresas que combinan la acción del Estado con los capitalistas nacionales o la iniciativa privada, para prestar bienes o servi--

cios en áreas no tan estratégicas para la Seguridad Nacional, sin asignarles a estas Empresas el carácter de Instituciones o Empresas Públicas, tal es el caso de la existencia de, las Empresas de Participación Estatal, Sociedades Mercantiles o Anónimas de Estado o en general Empresas de Economía Mixta, que integran la Administración Pública Paraestatal dentro de la actividad económica del Estado, siendo reglamentadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Es importante mencionar dentro del estudio de las Empresas de Participación Estatal mayoritaria o minoritaria, que el régimen jurídico seguirá siendo de tipo mercantil o de Derecho Privado, no considerándose como Empresas Públicas, - con la única diferencia que se apartan de los fines de lucro, enfocando su finalidad a satisfacer las necesidades del interés público; el Estado al ser poseedor total o parcial de las acciones del capital social de estas Empresas y convertirse en Accionario Estatal, adquiere las facultades de nombramiento de sus Directivos u órganos de Gobierno, el modificar o vetar los acuerdos que tomen en sus asambleas los accionistas, y el de vigilar a través de un comisario designado por la Secretaría Coordinadora del Ramo, escuchando a la Contraloría General de la Federación, que cumplan los objetivos y fines que persigue el Estado, así como manejar -- los recursos financieros con transparencia y honestidad por los Directivos de estas Empresas semipúblicas. De ahí que proceda en nuestra opinión, la explotación de una Empresa Privada bajo un régimen político, ya que el Estado precisa adquirir los títulos representativos del capital social de las Empresas Privadas que - presten un servicio público, como teléfonos, comunicaciones, carreteras, transportes, turísticas y pesqueras entre otras, que no podían seguirse rigiendo bajo el sistema de libre empresa o concurrencia con fines de lucro, con los daños naturales a la colectividad y el riesgo de evitar posibles situaciones antisociales que afecten al interés público.

**OCTAVA.** La última figura de organización adoptada por el Estado como integrante de la Administración Pública Paraestatal, es el Fideicomiso, que según nuestra apreciación, es una forma mercantil que tiene imprecisión teórica y legal en el campo administrativo, pues no existe una definición clara del Fideicomiso Público o de Estado, que viene a ser una variante del fideicomiso en general; su regulación se encuentra en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, aunque ya existen normas que se refieren al Fideicomiso Público que se encuentran dispersas en leyes especiales. Su importancia radica en la utilidad para el manejo de los asuntos públicos, al transferir el Estado bienes del dominio privado de la Federación, a una Institución de Crédito, llamada fiduciaria, para que los rendimientos que produzca el patri-

monio desincorporado, sirvan para satisfacer al interés general y por ende, obtener mejores resultados de los recursos de la Administración Pública, los fines concretos son muy amplios y deben pactarse contractualmente, siendo suscritos por el Gobierno Federal, Estatal o Municipal, con propósitos específicos en materia económica, para apoyar a la pequeña y mediana industria, el desarrollo agropecuario, turístico, pesquero, portuario, de exportaciones, así como el desarrollo de vivienda de interés social, demostrando con estas acciones que los fines del Fideicomiso Público son lograr el bienestar general de la población.

**NOVENA.** Debido a la ampliación de sus actividades en razón de los objetivos políticos, económicos y sociales, como al incremento de las necesidades de una ingente demografía, nosotros precisamos que, el Estado adopta otras formas de organización y funcionamiento de la Administración Pública, siendo estas la **Desconcentración y la Delegación**, las cuales integran la Administración Centralizada, no siendo estudiadas de manera general, porque se relacionan con el tema central de este trabajo investigatorio, particularizando su análisis dentro de la realidad administrativa en México y enriqueciéndolo con opiniones de tratadistas extranjeros en la materia. Denotamos una **falta de sentido doctrinario y legal** en nuestro país, al ser confundidas y utilizadas indistintamente por los miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, pues ambas sirven para desahogar los asuntos públicos de una excesiva centralización, inclusive se dan variantes de centralización desconcentrada, desconcentración territorial, periférica, horizontal y vertical, centralización con delegación simple y delegación de facultades desconcentradas, también puede darse el caso, de que un organismo público descentralizado desconcentre sus servicios en varias unidades periféricas o territoriales, ya que uno de los principios modernos fundamentales es delegar las facultades, el poder o la responsabilidad en **escalas desconcentradas**, pero siempre el nivel superior se asegura de conservar de hecho el control de los mismos, para que el nivel inferior tome decisiones o actúe como señala la dirección, siendo necesario que se le dote de libertad de movimiento y de responsabilidad decisoria, ya que por razones de los problemas sociales, el incremento de la burocracia y la población, las exigencias de las leyes administrativas en servicios y el crecimiento en la intervención del Estado en la macroeconomía, obligan al Poder Público al **desplazamiento o desprendimiento de facultades o poderes de los propios órganos centralizados por conducto de la Delegación o Desconcentración administrativa** en su conjunto.

**DECIMA.** Coincidimos con los autores nacionales y extranjeros que dan un concepto de la Desconcentración y de los elementos integratorios de esta forma de organización administrativa, analizada de manera extensa por la doctrina, y a modo de resúmen nosotros destacamos, "es un principio jurídico en que los órganos superiores centralizados, transfieren facultades o poderes exclusivos con una determinada competencia a uno de los órganos inferiores para el trámite y decisión de asuntos públicos, gozando de -- autonomía técnica, pero sin romper los vínculos de jerarquía que mantienen la unidad de la Administración Pública". Los elementos integratorios sobresalientes son, el Estado transmite ciertas facultades a un organismo inferior, atribuyéndole cierta competencia y poder de actuación y decisión; ese órgano nunca sale de la misma persona jurídica que es el Estado, se mantiene con la idea de subordinación, jerarquía y poder disciplinario; carecen por lo regular de personalidad jurídica, no tienen patrimonio propio; se le otorga en cambio un ámbito territorial dentro del cual tiene -- competencia; gozan de autonomía técnica pero no de la orgánica; -- el desprendimiento o desplazamiento de poder tiene un origen legal y, en realidad el órgano central no abandona su poder de decisión sino sólo en apariencia. Añadimos su fundamentación legal, -- para concluir diciendo, el paso más importante en Desconcentración Administrativa lo constituye el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al señalar, "para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos podrán contar con órganos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia, de conformidad con las disposiciones legales aplicables", adoptando esta figura todos los Reglamentos Interiores de las Dependencias y Entidades de la Administración Centralizada.

**DECIMA PRIMERA.** Existen varias clases de desconcentración, -- las cuales se analizan con detalle en la investigación, sin embargo, puntualizamos que la desconcentración que interesa porque se aplica en el objetivo medular de este estudio, es la horizontal, regional, periférica o territorial, que se traduce en la competencia que es cedida en forma exclusiva por los órganos superiores a los inferiores, que operan en ámbitos territoriales delimitados y se pretende ante todo no recargar el peso de la gestión en el centro, aligerando decisiones de los órganos centrales, entendiendo que los órganos desconcentrados periféricos o territoriales tienen mayor inmediación con los administrados, economizando trámites y procedimientos al dotarlo de más competencia y decisión, -- evitando que tenga que pasar al centro para su resolución adminis

trativa, beneficiando con esto a los ciudadanos en la petición o trámite de los requerimientos y servicios que solicitan a las autoridades.

**DECIMA SEGUNDA.** De manera específica opinamos, que los **Lineamientos Generales de la Desconcentración de la Administración Pública Federal** emitidos por la Presidencia de la República, expuestos íntegramente en nuestro estudio, demuestran objetivamente los diversos elementos jurídico-administrativos que ordenan la desconcentración de facultades y la **ubicación** de los órganos desconcentrados en las diferentes zonas del país, para unificar y definir conceptos que son necesarios para **evitar confusiones y coadyuvar a un desarrollo homogéneo y sistematizado** de la función pública - que va a desconcentrarse. Se manifiesta el **vínculo de jerarquía y subordinación** de los órganos desconcentrados a las unidades administrativas internas de cada Dependencia central; la **competencia limitada y exclusiva** que transfiere el Titular, el **poder disciplinario y de revisión de sus actos**; la interdependencia entre las mismas personas jurídicas centralizadas y el manejo de recursos financieros, humanos y materiales para su cometido, y la importancia de su origen por un acto del Ejecutivo o una norma jurídica del Legislativo. En la **desconcentración territorial** se aprecia un **mayor desplazamiento de facultades decisorias** para su ejercicio en un ámbito regional delimitado, la interrelación con las Autoridades Locales y del Sector Privado y Social, para que se **incremente** el grado de eficiencia en la resolución de los actos, en la consecución de los servicios a la población beneficiada con ellos, es decir, el cumplimiento de atender al interés público, - así como implantar mecanismos de evaluación y control que demuestren si cumplen o no con los objetivos trazados en materia desconcentrada.

**DECIMA TERCERA.** Exponemos nuestra conclusión sobre otra forma de organización utilizada por el Estado para descongestionar las atribuciones y facultades de los órganos centrales, siendo la **Delegación**, la cual ha sido confundida por autores nacionales y - fuentes Legislativas, en función misma de la desconcentración, -- pretendiendo nosotros demostrar su individualidad y aplicación **objetiva** en asuntos públicos realizados por los órganos superiores, delegando facultades del Titular hacia funcionarios u órganos inferiores. Apreciamos en **su concepto y fundamentación jurídica**, -- que la delegación es "la comisión o encargo que un funcionario -- transmite a otro con la capacidad de ejercitar determinadas facultades que le corresponden por razón de su competencia, el Titular aparece como Delegante y el subalterno como Delegado. La Delega--

ción A IURE, es cuando la delegación la establece la Ley, disponiendo el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que, "corresponde originariamente a los Titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado, el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios...cualesquiera de sus facultades excepto aquéllas que por Ley deban ser ejercitadas por dichos Titulares", esta delegación llamada simple, de trámites o procedimientos, en que los Titulares transfieren a sus subalternos funciones de tramitación de asuntos que no implican las facultades de decisión, excepto las dispuestas por la Ley que se ejercerán por aquéllos, pretende descongestionar las tareas de los órganos centrales, coadyuvando la realización de trámites iniciales y agilizar la toma de decisiones en distintos niveles de la estructura interna de cada Dependencia, procurando acercar las resoluciones y prestación de trámites y servicios al público usuario.

**DECIMA CUARTA.** Coincidimos con los tratadistas nacionales y extranjeros que entienden por Delegación de Facultades como "un acto jurídico-administrativo que permite al Titular de una Dependencia delegar facultades de autoridad o ciertas atribuciones de decisión a un funcionario subalterno o desconcentrar las mismas a un órgano que le está jerárquicamente subordinado, por disposición legal o administrativa que deberá publicarse en el Diario Oficial. En el derecho francés e italiano se denomina delegación de competencia por grado o delegación administrativa, la que se transmite por el Titular de la competencia especial o exclusiva al inferior o Delegado, para que la ejercite a nombre de éste, en fines específicos que la Ley le encomienda, a excepción de aquéllas potestades de competencia directa del órgano superior que no podrá delegar. Resulta importante señalar como conclusión, emitir la opinión del tratadista italiano Franchini que dice, "la función delegada no es propia del delegante en forma tal que éste, reservándose el carácter de Titular de la misma, no pueda transferir su ejercicio al delegado. La norma jurídica que otorga competencia es común al delegante y al delegado. Resulta errado afirmar que la delegación es un Instituto jurídico por el cual un órgano puede transferir el ejercicio de su propia competencia a otro órgano. La transferencia del ejercicio es un efecto secundario, de hecho. El efecto jurídico de la delegación administrativa es el de permitir el ejercicio de una competencia ya existente y que solamente resulta operante como consecuencia de la delegación. El delegante no transfiere su propia competencia o ejercicio al delegado sino que éste la posee EX LEGE, y sólo autoriza a que el

delegado actúe en base a la competencia fijada por la Ley y según las directrices trazadas por el Titular, entonces, la norma jurídica es el fundamento formal e institucional de la delegación". - Por otra parte, **la delegación de facultades o delegación administrativa por grado se emplea en la desconcentración territorial**, - que permite contar en ámbitos geográficos delimitados, con funcionarios públicos o unidades desconcentradas llamadas **Delegaciones**, que acercan en tiempo, espacio y competencia por grado o especialidad, las acciones y decisiones al público usuario de los servicios y, el despacho y atención de asuntos de las Dependencias en la Administración Central.

**DECIMA QUINTA.** Corresponde avocarnos a señalar **las diferencias** existentes en estas formas de organización administrativa, - concluyendo por nuestra parte, que en la **desconcentración** la competencia se otorga en forma exclusiva y limitada, en tanto que la competencia en la delegación se transmite por el Titular al órgano inferior, para que la ejercite a nombre de éste; los actos en la **delegación** se atribuyen al superior, mientras que la **desconcentración** tiene la fuerza jurídica para la toma de decisiones y actuar conforme a la competencia otorgada. No debemos omitir que la delegación es un buen camino para llegar a la desconcentración, - se comienza delegando trámites, facultades o atribuciones, más -- tarde se ensancha el círculo de su actividad hasta dotar a los **órganos** de facultades decisorias. **A diferencia de la descentralización** que se produce a favor de entes autónomos creados con una -- competencia específica y personificados jurídicamente, **la desconcentración no crea entes**, no personifica, implica la transferencia de competencia de órganos superiores a los inferiores dentro de la misma Dependencia o también **desconcentra territorialmente** - esas facultades fundamentalmente a **órganos periféricos** para que - actúen o tomen decisiones. Con estas aseveraciones, concluimos al dejar bastante claro, la individualidad de cada una de las formas de organización descritas, como son, la **Delegación**, la **Descentralización** y la **Desconcentración**, que tienen marcadas diferencias - y características propias que no permiten ser confundidas o **utilizadas** indistintamente por los autores o la Legislación, menos aún hablar de unas en función de otras, ya que cada una desarrolla -- funciones propias en la administración pública.

**DECIMA SEXTA.** En la Segunda Parte del trabajo de investigación, corresponde el estudio al **Derecho de la Seguridad Social**, - tipificado como un principio de protección y reivindicatorio de los trabajadores, que se manifiesta en el artículo 123 del **Constituyente** de 1917, que plasma la justicia y derechos sociales para

aquéllos, emanando la creación en 1925, de un organismo de Seguridad Social que recogiera las más sentidas y apremiantes necesidades, las cuales integró en un sistema inicial de Seguridad Social, contenidas en seguros y prestaciones, el cual se llamó Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, que operó con significativos avances durante 34 años, transformándose en el actual Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, I.S.S.S.T.E., creado por decreto del Lic. López Mateos en 1959, así como la creación de la Ley del mismo nombre, que entró en vigor el 1° de Enero de 1960, asimilando una gama de seguros, prestaciones y servicios con carácter obligatorio para otorgar a los derechohabientes. **El ISSSTE es un organismo público descentralizado que tiene personalidad jurídica, un régimen jurídico (Ley del ISSSTE), y patrimonio propio (constituido por cuotas de los trabajadores y aportaciones de las Dependencias y Entidades).** La Ley de 1960 sufrió varias adiciones y reformas, siendo abrogada por la nueva Ley del ISSSTE promulgada en 1983 y en vigor desde 1984 hasta la fecha, respondiendo al incremento de demandas en servicios de una mayor población derechohabiente, que rebasaba la insuficiencia y rezagos de la Ley anterior, al mejorar el número de prestaciones de 14 a 20 en seguros y servicios obligatorios, estipulados en el artículo 3° de la Ley, destacando el mejoramiento a la **Atención de la Salud (servicios médicos), Prestaciones Económicas (pensiones, jubilaciones, préstamos a corto y mediano plazo), Servicios Sociales y Culturales (estancias infantiles, servicios educativos, culturales, deportivos, turísticos y servicios asistenciales a pensionistas y familiares de éstos), Vivienda (créditos hipotecarios, adquisición y remodelación de viviendas), y Protección al Salario (tiendas y farmacias),** para los trabajadores. Para el desarrollo de estas funciones se cuenta con una estructura orgánica, integrada por la **Junta Directiva, la Dirección General, la Comisión Ejecutiva del Fondo y la Comisión de Vigilancia;** por áreas estratégicas, llamadas sustantivas y de apoyo, como las **Subdirecciones Generales y Contraloría General,** y las **Coordinaciones Generales de Delegaciones y Comunicación Social; por Organos Auxiliares de la Dirección General,** llamados de regulación, que emiten la normatividad, planeación, control y evaluación de los objetivos y fines del Programa Institucional y del Operativo Anual; y por último, de áreas desconcentradas como el **Fondo de la Vivienda (FOVISSSTE) y las Delegaciones Estatales y Regionales en el D.F.,** como instancias operativas territoriales, para el otorgamiento de los servicios a la derechohabiente en sus propios lugares de residencia en el territorio nacional. Esta estructura organizativa Institucional se contempló en principio, en el Reglamento Interior, siendo abrogado por el Estatuto Orgánico del ISSSTE, publicado en el D.O.F. del 6 de Junio de 1988 y se encuentra en vigor.

**DECIMA SEPTIMA.** Analizada la razón de ser del ISSSTE, corresponde señalar los motivos que originan su desconcentración administrativa, concluyendo que fundamentalmente la **Importancia** que reviste su descongestionamiento reside principalmente en el hecho de admitir por la Dirección General, la existencia de una **excesiva centralización en la toma de decisiones y rezago en el funcionamiento para otorgar los seguros, prestaciones y servicios**, que se tramitan sólo ante las áreas centrales exclusivamente, que representan para los asegurados gastos económicos, recorrer grandes distancias y pérdidas de tiempo en su traslado a la capital, para el desahogo de sus trámites o peticiones de prestaciones o servicios; como resultado se instauró la creación de una incipiente -- desconcentración regional o periférica, como un primer **Avance** para la creación de **once zonas** en los años sesentas que aglutinaban a más de dos Estados; al modelo de regiones en que se transformó en 1972, manejada en **siete regiones** por un Jefe Regional y cada Entidad por un Jefe Estatal, siendo sustituida gradualmente a partir de 1978, por **Delegaciones Estatales**, con el objeto de mejorar el sistema, y por la complejidad derivada del explosivo crecimiento de los derechohabientes, problemática que sumada a la excesiva centralización, provocó la incapacidad para operar un sistema des concentrado que en 1980 ya contaba con **31 Delegaciones en operación, atendiendo el otorgamiento de los servicios** con diversos -- grados de desconcentración, pero aún prevalecían grandes **concentraciones de toma de decisiones y presupuestales en los órganos centrales** que impedían un verdadero desarrollo homogéneo y sistematizado de los órganos desconcentrados en los Estados, para el cumplimiento de la prestación de los seguros y servicios a los afiliados.

**DECIMA OCTAVA.** Debido a esta concentración de decisiones y recursos por el área central, fue inaplazable la desconcentración, que en su aspecto lógico y práctico se estableció con **Objetivos, Ambitos y Niveles**; en un **Sistema Operativo**, y con **Requerimientos Básicos**. Apreciamos por nuestra parte, que el objetivo fundamental era descongestionar a las áreas centrales y acercar las decisiones y acciones con sus respectivos recursos, al lugar donde se requieran, contando con unidades desconcentradas en **ámbitos territoriales delimitados**, para que oportunamente brinden los servicios a los derechohabientes. En relación a los **ámbitos y niveles**, observamos dentro del **ámbito central**, la creación de un Subsistema de Regulación, estratégico y táctico, donde la Dirección y Sub direcciones Generales, emiten normas y lineamientos que determinan el **qué se debe desconcentrar y para qué**, y mediante políticas específicas de otorgamiento de servicios y aplicación de recursos

se determina el cómo de la desconcentración. En el ámbito delegacional, la creación del Subsistema Operativo, será el nivel de -- ejecución, donde la Delegación y Subdelegaciones, tendrán la di--rección, ejecución y verificación del otorgamiento de los servi--cios y de la aplicación de los recursos, concibiéndose de manera global este mecanismo. El proceso anterior se denomina **Sistema -- Operativo de la Desconcentración**, que es un esfuerzo de moderniza--ción Institucional que utiliza las políticas gubernamentales de -- programación, planeación y evaluación que permiten, particularmen--te al Instituto, sistematizar el proceso de desconcentración, en su operación y gradual aplicación, a través de la creación de un órgano llamado Subcomisión de la CIDAP para el Programa de Descon--centración, que ejercerá el control y avance del sistema y el cum--plimiento de los servicios y ejecución de los recursos. Por otro -- lado, los **Requerimientos Básicos**, implican a nuestro parecer, la -- necesaria y armónica articulación, en monto, tiempo y espacio, de los recursos y apoyos de los tres sistemas centrales que son, Reg--ulación, Sustantivo y de Apoyo, que desconcentren normas, linea--mientos e instrumentos jurídico-administrativos, así como bienes y servicios aplicados en el ámbito delegacional, para el oportuno y suficiente otorgamiento de los servicios. La ausencia de normas e instrumentos legales y la insuficiencia o deficiencia en los -- bienes y recursos asignados a las Delegaciones, las omisiones en la supervisión y evaluación, desvirtuarán y anularán los propósi--tos de la desconcentración, por lo tanto, los requerimientos son básicos para su desarrollo.

**DECIMA NOVENA.** Las Fases de Integración del "Programa Insti--tucional de Desconcentración" tienen como **Antecedentes, la inves--tigación y diagnóstico de la Normatividad, de la Estructura Orgá--nica y Funcional del ISSSTE**, en base a la información generada -- por las Delegaciones, los representantes sindicales, los órganos de consulta con los derechohabientes y por los órganos centrales, y reportó dicha encuesta en **normatividad**, que hay un desconoci--miento total del programa Institucional, la proliferación de dispo--siciones normativas y la falta de autoridad del Delegado que no reconocen los Subdelegados, que obedecían órdenes del área cen--tral; en **Estructura Orgánica**, los sistemas y procedimientos están fuera de la realidad y el organigrama no correspondía al Manual -- de Organización; en **Recursos**, la problemática era carencia de re--cursos humanos, materiales y presupuestales; en la **Funcional**, se captó la insuficiencia de capacidad en las instalaciones, sin man--tenimiento preventivo y correctivo, limitación de recursos y fa--cultades para otorgar los servicios; todo esto trae como conse--cuencia, en la situación política, presión por parte de la ESTSE y Sindicatos, quejas y malestar de los derechohabientes y de los

Gobiernos Estatales, con la pérdida de la confianza en las Autoridades Centrales y Delegacionales, así como de la propia Institución; concluyendo nosotros, en la necesidad que las Delegaciones Estatales dejen de ser **simples instancias de trámite** y se conviertan en **verdaderos centros de decisión y servicio**, intensificando el ajuste de las normas jurídicas, la reestructuración orgánica - delegacional, la desconcentración de los recursos o mejor asignación de ellos, debiendo ser una corresponsabilidad de intereses - para restituir la imagen del Instituto, en el ámbito político y - de la Seguridad Social.

**VIGESIMA.** La problemática analizada del diagnóstico que presentaban las Delegaciones, originó la Reunión Nacional de Delegados Estatales y los Titulares de los órganos centrales, en donde se celebraron compromisos para desconcentrar las facultades decisorias y de servicios, en un documento llamado **"COMPROMISOS DE LA TRINIDAD"**, que representó la guía formal del **"PROGRAMA INSTITUCIONAL DE DESCONCENTRACION"**, apreciando nosotros que su desarrollo - fue en dos etapas dentro de los **Objetivos a Corto y Mediano Plazo**, la **primera**, la constituyen las **Reformas al Marco Jurídico** para -- institucionalizar la desconcentración, la **Reestructuración Orgánica de las Delegaciones** y la **implantación de Manuales de Operación**; y, la **segunda**, la constituye la desconcentración de la toma de **de**cisiones por los órganos centrales a las Delegaciones para el - otorgamiento de los servicios, y la **Delegación de Facultades en - recursos humanos, financieros y materiales** para cumplir con las - funciones y la autoridad transferida de manera inicial, y una - vez, al modificarse la normatividad legal, la estructura orgánica y al contar con manuales de organización propios en su operación, **se incrementa el ejercicio de la autoridad y funciones con una mayor Delegación de Facultades**, con el consecuente aumento de **eficacia** operativa para el otorgamiento de los servicios, presentándose una real y auténtica desconcentración. Paralelamente, se debe llevar a cabo un **Programa de Evaluación**, que permita conocer el - grado de avance o incumplimiento en el ejercicio de acciones desconcentradas para el consecuente logro de los objetivos trazados a largo plazo.

**VIGESIMA PRIMERA.** Por lo anterior concluimos, las **Reformas al Marco Jurídico** tipifican en gran medida el contenido de la **Guía de la Normatividad**, para la Instrumentación de las **Políticas Generales** y lineamientos de **operación** que dan sustento a la **Institucionalización del Programa de Desconcentración**, al incorporarlo - a diversas fuentes legales y reglamentos, como son, la Ley del - ISSSTE, al Reglamento Interior abrogado posteriormente, el Esta-

tuto Orgánico de Gobierno del ISSSTE, con disposiciones específicas en la materia, para que los órganos centrales desconcentren - decisiones y facultades a las Delegaciones Estatales, quienes en cumplimiento al ejercicio conferido, se obligan a la prestación - eficiente de los servicios a los derechohabientes. Se menciona -- igualmente, el Decreto de Descentralización de la Vida Nacional, el Plan Nacional de Desarrollo, la Ley General de Planeación, el Programa de Modernización y Simplificación Administrativa, que -- dan sustento legal al PROGRAMA INSTITUCIONAL DE DESCONCENTRACION Y AL ACUERDO DE DELEGACION DE FACULTADES.

**VIGESIMA SEGUNDA.** En referencia a la Reestructuración Orgánica de las Delegaciones y de implementar un Manual General de Organización para la operación de los órganos desconcentrados, concluimos en señalar, que era evidente la incongruencia del organigrama delegacional con el Manual de Organización, porque la operación era disfuncional al no ser homogéneos éstos, aplicando varios Tipos de organigramas delegacionales, según el grado de desconcentración por Delegación, en una tipología diversa que adoptaron de 1978 a 1985, actualizándose conforme al Programa de Desconcentración y el de Modernización y Simplificación Administrativa, al establecerse una Estructura General de Organización en las Delegaciones, reasignando funciones dispersas en ocho Subdelegaciones, a la creación simplificada de sólo cuatro Subdelegaciones, - contando también con la elaboración del Manual General de Organización, que en forma explícita y objetiva, señala las funciones - de cada órgano de gobierno delegacional y sus correspondientes facultades, atribuciones y funciones asignadas, además de resumir - los trámites y procedimientos para el otorgamiento eficiente de - los servicios por las Subdelegaciones respectivas, trayendo un mejor resultado operativo y por ende, la consolidación de los objetivos trazados a corto plazo.

**VIGESIMA TERCERA.** El Proceso Global de Integración del Programa de Desconcentración en el ISSSTE, traduce en una segunda etapa a mediano plazo, el objetivo medular en el desarrollo del presente trabajo de investigación, siendo el Proceso de Delegación de - Facultades, que presenta dos aspectos, por un lado, el Acuerdo de Delegación de Facultades en materia de Recursos Humanos, Materiales, Servicios Generales y Conservación y Mantenimiento, celebrado con los Titulares de las Delegaciones y la Subdirección General de Administración, que en 1984 transfirió y asignó los recursos necesarios para lograr una efectiva operación de las unidades desconcentradas, desgestionando facultades decisorias y de trámite por los órganos centrales a las Delegaciones, para que opor-

tunamente presten los servicios a la derechohabencia en sus lugares de origen; y por el otro, el incremento y enriquecimiento de las facultades, al sumar el compromiso de participación de todas y cada una de las áreas de Regulación y Sustantivas del ámbito -- central del Instituto para su desconcentración, al suscribir la -- Dirección General, el ACUERDO DE DELEGACION DE FACULTADES EN 1987, que abarca la completa ejecución de las acciones que consolidan -- el Programa Institucional de Desconcentración. Se convierten las áreas centrales en normativas y evaluadoras, al supervisar el cumplimiento del ejercicio de las funciones transferidas por los Titulares a las áreas de ejecución o Delegaciones, y que las Subdelegaciones verifiquen el otorgamiento de los servicios por las -- unidades operativas de cada área sustantiva en la Delegación.

VIGESIMA CUARTA. Concluimos por todo lo señalado, que resulta necesario afirmar que la desconcentración no agota sus propósitos en la simple delegación de facultades y el ejercicio de las mismas en ámbitos territoriales específicos, es decir, estas acciones representan sólo el principio de un proceso permanente del mejoramiento de la organización y funcionamiento del Instituto, -- siendo ésta la finalidad del proceso de desconcentración. Por -- ello, la desconcentración y la delegación de facultades deben entenderse como actos Institucionales y por lo mismo, ajenos a la -- transitoriedad de intereses personales de sus creadores, ya que -- el sentido de la desconcentración, por su naturaleza, rebasa a -- meros propósitos de personas o grupos y se convierte en un instrumento de eficiente administración de servicios a la comunidad, en sustitución de una simple administración de formatos y cifras, -- siendo evidente añadir por nosotros, el Proceso Operativo de Evaluación, que será permanente y dará fortalecimiento al Programa -- de Desconcentración, pues a partir de los resultados obtenidos o no alcanzados, reportados a través de mecanismos e instrumentos -- de medición, se reformularán o ampliarán las facultades con acciones correctivas o de impulso que respondan a las nuevas circunstancias que presenten las demandas de mejores servicios, analizadas en los cuestionarios o en los comités de supervisión y consulta a la derechohabencia, así como la participación de los representantes sindicales.

VIGESIMA QUINTA. Por último concluimos, el estado de resultados alcanzados en la Primera Década de creación del Acuerdo de Delegación de Facultades para Desconcentrar al ISSSTE, de 1984 a -- 1994, observamos un grado de avance significativo en materia de -- organización, adecuación funcional y jurídica, así como de metas

y objetivos alcanzados en la prestación de servicios desconcentrados en las Entidades Federativas, afirmando que la Desconcentración y la Delegación de Facultades, si fueron una Panacea para la obtención de los resultados analizados en el presente trabajo de investigación, mejorando sustancialmente de un 30 a un 60 por ciento, la cobertura de servicios generales que ofrece la Institución a lo largo del territorio nacional, sin embargo, no obstante los avances alcanzados, no podemos ni debemos soslayar el hecho que actualmente la Institución enfrenta serios obstáculos financieros, producto de una política económica racionalizada del Gobierno Federal, que limita y dilata el cumplimiento de los propósitos del programa Institucional respectivo. Una desconcentración sin recursos corre el riesgo de quedarse en una simple declaración de buenos propósitos. Por ello, nosotros consideramos, la urgente necesidad que las autoridades y demás funcionarios en todos los niveles del Instituto, realicen un acentuado esfuerzo de imaginación, iniciativa y audacia, para que dentro de los márgenes de restricción que impone la situación económica nacional y la política gubernamental de racionalizar los recursos, no se dejen de realizar los programas de otorgamiento de servicios, específicamente en el área médica, de servicios sociales y culturales, de prestaciones económicas, de protección al salario, de vivienda, de mantenimiento y conservación de la capacidad instalada, adoptando la frase de "hacer lo más con lo menos".

Por nuestra parte agradecemos para finalizar, que el Gobierno Federal debe autorizar mayores aportaciones de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública al Instituto, modificando la Ley del ISSSTE para incorporarlas; destinar mayores recursos del Programa de Solidaridad "PRONASOL", para el rubro de la Seguridad Social, fortaleciendo la construcción y equipamiento de mejores Hospitales y Clínicas; mayor cobertura de todas las prestaciones en especie que redunden, en tiempos de crisis, en beneficios para los trabajadores al servicio del Estado; al incremento en el monto salarial de las Pensiones y alcanzar un mejor nivel de vida para los jubilados y pensionistas y de los familiares de éstos; la Institución requiere de un amplio y decidido apoyo del Gobierno de la República para continuar otorgando los seguros, -- prestaciones y servicios, dentro del rubro de la Seguridad Social, para que el ISSSTE pueda seguir brindando, como lo ha hecho en 34 años, un Bienestar Integral para todos.

## BIBLIOGRAFIA

- \* **ACOSTA ROMERO MIGUEL.** TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. CUARTA EDICION. EDIT. PORRUA, S.A., MEXICO, 1981.
- \* **AUTORES MEXICANOS.** APORTACIONES AL CONOCIMIENTO DE LA ADMINISTRACION FEDERAL. COLECCION: FUENTES PARA EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. SERIE: B) BIBLIOGRAFICA NUM. 5. EDIT. -- SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. DIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS. MEXICO, 1976.
- \* **AUTORES MEXICANOS.** AVANCES EN LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA FEDERAL. BOLETIN DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS NUM. 6. EDIT. -- SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. DIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS. MEXICO, 1976.
- \* **BIELSA, RAFAEL.** CIENCIA DE LA ADMINISTRACION. SEGUNDA EDICION. EDIT. ROQUE DEPALMA. BUENOS AIRES, ARGENTINA, 1961.
- \* **CANASI, JOSE.** DERECHO ADMINISTRATIVO. VOLUMEN I, PARTE GENERAL. SEGUNDA EDICION. EDIT. DEPALMA. BUENOS AIRES, ARGENTINA, 1972.
- \* **CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO.** LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO. -- PRIMERA EDICION. EDIT. INAP. COORDINACION DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS. MEXICO, 1976.
- \* **CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO.** LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO SEGUNDA EDICION. EDIT. INAP., MEXICO, 1978.
- \* **CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO.** MARCO CONCEPTUAL Y LINEAMIENTOS -- GENERALES PARA LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. COLECCION: LINEAMIENTOS NUM. 5. EDIT. -- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, MEXICO, 1981.
- \* **CASTELLANOS COUTIÑO, HORACIO.** EL ESTADO Y LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO, TOMO XI, NUM. 42. EDIT. JUS, UNAM. MEXICO, ENERO-JUNIO, 1965.
- \* **CHANES NIETO, JOSE.** DESCENTRALIZACION Y ORGANISMOS PARAESTATALES. EDIT. INAP., MEXICO, 1978.
- \* **DE LA VALLINA VELARDE, JUAN LUIS.** LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA. REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA, NUM. 35, MADRID, 1968.

- \* **DIEZ, MANUEL MARIA.** EL ACTO ADMINISTRATIVO. VOLUMEN I. EDIT. -- TIPOGRAFICA ARGENTINA. BUENOS AIRES, 1956.
- \* **FORSTHOFF, ERNST.** TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. HEIDELBERG SCHLIERBACH. SEGUNDA EDICION, ABRIL DE 1958. TRADUCC. DEL ALEMAN POR GARRIDO FALLA. CARDENAS EDITORES Y DISTRIBUIDORES, MADRID, -- 1979.
- \* **FRAGA, GABINO.** DERECHO ADMINISTRATIVO. DECIMO SEXTA EDICION. -- EDIT. PORRUA, S.A., MEXICO, 1975.
- \* **FRAGA, GABINO.** DERECHO ADMINISTRATIVO. TRIGESIMA SEGUNDA EDICION. ACTUALIZADA Y REVISADA POR MANUEL FRAGA. EDIT. PORRUA, S.A. MEXICO, 1993.
- \* **GUTIERREZ Y GONZALEZ, ERNESTO.** DESCENTRALIZACION POR SERVICIO. APORTACIONES AL CONOCIMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EDIT. DIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS DE LA PRESIDENCIA. MEXICO, 1976.
- \* **NAVA NEGRETE, ALFONSO.** LOS ELEMENTOS JURIDICOS DE LA DESCEN-  
TRACION ADMINISTRATIVA. CONFERENCIA. MEXICO, 1974.
- \* **OLIVERA TORO, JORGE.** MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. QUINTA -  
EDICION. EDIT. PORRUA, S.A., MEXICO, 1988.
- \* **SARRIA, EUSTORGIO.** DERECHO ADMINISTRATIVO. CUARTA EDICION. EDIT.  
TEMIS. BOGOTA, COLOMBIA, 1965.
- \* **SAYAGUES LASO, ENRIQUE.** TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO  
II. SEGUNDA EDICION. MONTEVIDEO, URUGUAY, 1972.
- \* **SERRA ROJAS, ANDRES.** DERECHO ADMINISTRATIVO. DECIMA EDICION. TO  
MO PRIMERO. EDIT. PORRUA, S.A., MEXICO, 1981.
- \* **VILLEGAS BASAVILBASO, BENJAMIN.** DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO --  
III. EDIT. TIPOGRAFICA ARGENTINA. BUENOS AIRES, 1959.

## ECONOGRAFIA

- \* **ISSSTE.** INFORMACION GENERAL SOBRE PRESTACIONES. SUBDIRECCION GE  
NERAL MEDICA. JEFATURA DE SERVICIOS TECNICO NORMATIVOS. MANUAL --  
NUM. 90. EDIT. ISSSTE, MEXICO, 1981.

- \* **ISSSTE.** ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PROGRAMA INSTITUCIONAL DE DESCONCENTRACION. COORDINACION GENERAL DE DELEGACIONES ESTATALES. -- ( C.G.D.E.). EDIT. ISSSTE, MEXICO, 1983.
- \* **ISSSTE.** COMPROMISOS DE "LA TRINIDAD", TLAXCALA. EXPOSICION DE MOTIVOS. C.G.D.E., EDIT. ISSSTE, MEXICO, JULIO DE 1983.
- \* **ISSSTE.** ANALISIS DE CONGRUENCIA ENTRE LOS COMPROMISOS DE "LA TRINIDAD" Y EL "PROGRAMA INSTITUCIONAL DE DESCONCENTRACION", PARA EL PERIODO DE 1983-1988. C.G.D.E., EDIT. ISSSTE, MEXICO, AGOSTO DE 1983.
- \* **ISSSTE.** CONSIDERACIONES SOCIO-POLITICAS Y FINANCIERAS PARA LA PLANEACION Y PROGRAMACION DE LOS SERVICIOS. C. G. D. E., EDIT. -- ISSSTE, MEXICO, ABRIL DE 1984.
- \* **ISSSTE.** SUBCOMISION PARA EL PROGRAMA DE DESCONCENTRACION. OBJETIVOS, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO. C.G.D.E., EDIT. ISSSTE, MEXICO, 1984.
- \* **ISSSTE.** GUIA DE LA NORMATIVIDAD. "POLITICAS GENERALES Y LINEAMIENTOS DE OPERACION PARA LA INSTRUMENTACION DEL ACUERDO DE DELEGACION DE FACULTADES", SUBDIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION. -- EDIT. ISSSTE, MEXICO, NOVIEMBRE DE 1984.
- \* **ISSSTE.** MANUAL GENERAL DE ORGANIZACION DE LAS DELEGACIONES. DIRECCION GENERAL Y C.G.D.E., EDIT. ISSSTE, MEXICO, ENERO DE 1985.
- \* **ISSSTE.** EVALUACION DE LA ESTRUCTURA ORGANICA DE LAS DELEGACIONES ESTATALES. C.G.D.E., EDIT. ISSSTE, MEXICO, MARZO DE 1985.
- \* **ISSSTE.** MARCO CONCEPTUAL DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA. C.G.D.E., EDIT. ISSSTE, MEXICO, JUNIO DE 1985.
- \* **ISSSTE.** ACUERDO DE DELEGACION DE FACULTADES 1987. DIRECCION GENERAL. EDIT. ISSSTE, MEXICO, OCTUBRE DE 1987.
- \* **ISSSTE.** LA EVALUACION DE LA DESCONCENTRACION INSTITUCIONAL. DIRECCION GENERAL. EDIT. ISSSTE, MEXICO, 1987.
- \* **ISSSTE.** EL PROCESO DE DESCONCENTRACION DEL ISSSTE. DIRECCION GENERAL. COLECCION: TESTIMONIOS INSTITUCIONALES NUM. 1. EDIT. -- ISSSTE, MEXICO, OCTUBRE DE 1988.
- \* **ISSSTE.** PROGRAMA INSTITUCIONAL 1983-1988. DIRECCION GENERAL. -- EDIT. ISSSTE, MEXICO, 1988.

\* **ISSSTE. ESTADISTICAS GENERALES. ANUARIO 1989-1992. COORDINACION GENERAL DE PLANEACION. EDIT ISSSTE, MEXICO, 1992.**

\* **DICCIONARIO DE DERECHO. DE PINA VARA, RAFAEL. EDIT. PORRUA, - - S.A., MEXICO, 1986.**

\* **NUEVO DICCIONARIO ILUSTRADO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. EDIT. RAMON SOPENA, S.A., BARCELONA, 1980.**

## LEGISLACION

\* **LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. ACTUALIZADA Y REFORMADA. DECIMA CUARTA EDICION. EDIT. PORRUA, S.A., MEXICO, 1986.**

\* **LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. REFORMADA Y ACTUALIZADA. CUARTA EDICION. -- EDIT. ISSSTE, MEXICO, ENERO DE 1990.**

\* **LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO. TRUEBA URBINA, - - ALBERTO Y TRUEBA BARRERA, JORGE. VIGESIMA OCTAVA EDICION. EDIT. - PORRUA, S.A., MEXICO, 1991.**

\* **ESTATUTO ORGANICO DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. PUBLICADO EN EL D.O.F. DEL -- 6 DE JUNIO DE 1988.**

\* **REGLAMENTO DE DELEGACIONES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVI-- CIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. REFORMAS Y ADICIO-- NES PUBLICADAS EN EL D.O.F. DEL 3 DE ENERO DE 1994.**