

293  
2ej



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

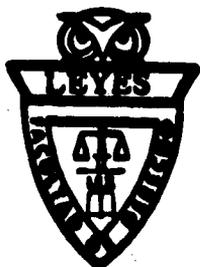
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

" EL REGIMEN LABORAL DE LOS TRABAJADORES EN LA DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS DE SALUD ."

## T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:

IGNACIO IBARRA ESPINOSA



MEXICO, D. F.



1996

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



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 esta 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.

Tesis elaborada en el Seminario de  
Derecho del Trabajo y la Seguridad  
Social bajo la supervisión del Lic.  
Enrique Larios Díaz.

**DEDICATORIA**

**A María Elena, la compañera de mi  
vida, con todo mi amor y eterno  
agradecimiento.**

**A mis padres, con mucho cariño,  
por el apoyo que me brindaron.**

**A Gonzalo Moctezuma Barragán,  
como testimonio de mi respeto  
e infinita gratitud.**

**A mi Maestro Licenciado  
Enrique Larios Díaz, ejemplo  
de constancia y honradez.**

## I N D I C E

### INTRODUCCION

### CAPITULO I

#### "CONCEPTOS"

I.1.	Derecho	3
I.2.	Estado	7
I.3.	Derecho del Trabajo	19
I.4.	Relación Laboral	26
I.5.	Patrón	28
I.6.	Trabajador	33
I.7.	Patrón Estado	36
I.8.	Trabajadores al Servicio del Estado	41
I.9.	Servidor Público	47
I.10.	Derecho a la Salud	49

### CAPITULO II

#### "ANTECEDENTES DE LA DESCENTRALIZACION EN MEXICO"

II.1.	Entre el Centralismo y el Federalismo	56
II.2.	La Descentralización como Equilibrio de Poder	80
II.3.	Formas de Descentralización	96
	II.3.1. Descentralización Política	99
	II.3.2. Descentralización Administrativa	100
	II.3.3. Descentralización Legislativa	106
	II.3.4. Descentralización Económica	107

### CAPITULO III

#### "LA DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS DE SALUD"

III.1.	La Secretaría de Salud. Organización, Marco Jurídico y Competencia	111
III.2.	La Desconcentración de los Servicios de Salud	122
III.3.	La Descentralización de los Servicios de Salud	133
	III.3.1. Antecedentes	135
	III.3.2. Marco Jurídico	142

### CAPITULO IV

#### "LA SITUACION LABORAL DE LOS TRABAJADORES EN LA DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS DE SALUD"

IV.1.	El Régimen Laboral de los Trabajadores de la Secretaría de Salud	173
IV.2.	La Situación Laboral en los Servicios Estatales de Salud	201
IV.3.	Generalidades sobre el Régimen Laboral de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de las Entidades Federativas y Municipios	205
IV.4.	Algunas Consideraciones para una Política Laboral en la Descentralización de los Servicios de Salud	211
	IV.4.1. La sustitución de Patrón	225
	CONCLUSIONES	236
	BIBLIOGRAFIA	242

## INTRODUCCION

Las decisiones políticas frecuentemente repercuten directamente en la esfera de actuación de los gobernados, puesto que precisamente ese es el objetivo fundamental de la función administradora que desarrollan la mayoría de los servidores públicos. Sin embargo, no es común que en la adopción de decisiones trascendentales para la vida administrativa del país se evalúen exhaustivamente su multiplicidad de consecuencias, tal es el caso de los procesos de descentralización iniciados en la administración presidencial de 1983 a 1988.

Sin embargo, como alguna vez aseveró uno de sus ideólogos más destacados, el Lic. José Francisco Ruiz Massieu, en la confección de políticas públicas se iría "aprendiendo a descentralizar descentralizando".

Conceptos administrativos modernos ocupan hoy la agenda política, así la federalización, se convierte en principio rector de las directrices fundamentales de nuestra Nación. Es por ello que en esta investigación se aborda el concepto de descentralización para ubicarlo precisamente en un contexto político, es decir, de distribución del poder, precisamente entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Después de hacer una breve referencia a los fenómenos administrativos que dieron un impulso parcial al proceso de descentralización política de la Secretaría de Salud, se busca una explicación para las consecuencias que en el campo laboral se han presentado precisamente en la ejecución de la decisión política de descentralizar a como dé lugar.

Es mi opinión que fueron precisamente las consecuencias laborales del proceso de descentralización de la Secretaría de Salud las que lo frenaron e incluso lo suspendieron durante la administración presidencial de 1989 a 1994.

Como una modesta aportación a la decisión gubernamental de "federalizar" los servicios de salud, premisa básica contenida en último Plan Nacional de Desarrollo de este siglo, en esta investigación se conjugan los conceptos administrativos fundamentales que permitan entender la política descentralizadora de nuestra época en el entorno jurídico-laboral imperante.

## CAPITULO I

## CONCEPTOS

## I.1. DERECHO

Semánticamente, la palabra Derecho viene del latín *directus*, participio pasivo de *dirigere* -enderezar, alinear- y tiene una amplia gama de definiciones: Justo, fundado, razonable, legítimo; facultad natural que tenemos de hacer todo lo que sea nuestra voluntad, a no ser que la ley lo prohíba, o nos lo impida la fuerza ajena; facultad de hacer y exigir todo aquello que la ley o la autoridad establece en nuestro favor, o que el dueño de una cosa nos permite en ella; Colección de principios, preceptos y reglas a que están sometidos todos los hombres en toda sociedad civil y a cuya observancia pueden ser compelidos por la fuerza.(1)

Partiendo de esta definición, podemos observar que el término Derecho se emplea comunmente en dos sentidos distintos:(2)

- 
1. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. Editorial Espasa Calpe. Vigésima Tercera Edición. 1992. Barcelona, España.
  2. MARGADANT, Guillermo Floris. Derecho Romano. Editorial Esfinge, S. A., México, 12 ª edición, 1982, págs. 98 y

a) En sentido objetivo, como el conjunto de normas que regulan con carácter obligatorio las relaciones sociales. El Derecho Objetivo se ha concebido como el conjunto de leyes que rigen las relaciones de los individuos entre sí, de los individuos con el Estado, de éste con aquéllos y de los Estados entre sí.

b) En sentido subjetivo, como facultad que un individuo extrae del derecho objetivo, es decir, el derecho subjetivo o más claramente los derechos subjetivos, son facultades que el individuo tiene con relación a los miembros del grupo social al que pertenece y con relación, también, al Estado de que forma parte. Por tanto, puede definirse al Derecho Subjetivo como el conjunto de las facultades reconocidas a los individuos por la ley, para realizar determinados actos en satisfacción de sus propios intereses.

En el campo de estudio de la disciplina, el Derecho ha sido definido por un sinnúmero de tratadistas, por lo que existe una diversidad de definiciones que en términos generales adoptan una serie de características comunes a las cuales

podemos referirnos a la hora de proceder a explicar el concepto.

En la época romana, cuna del derecho civil que nos rige, el Derecho fue conceptualizado por Celso como *ars boni et aequi* (el arte de lo bueno y de lo justo), definición que normalmente es cuestionada e inclusive criticada, puesto que su aplicación conlleva dos conceptos cuya explicación es igual o más complicada que el Derecho mismo. No obstante, el término *ars* ha tenido un gran mérito puesto que "así como el artista debe proceder, no aplicando fríamente unas reglas aprendidas, sino combinando una técnica objetivo con su propia intuición, introduciendo novedades de tipo personal y respetando al mismo tiempo una venerable tradición colectiva, así también debe el jurista proceder en su terreno" (3).

Dentro de los defectos que se han encontrado a la definición transcrita se encuentra la situación de que no señala una distinción exacta entre derecho y moral, lo que le otorga su principal característica, la coercibilidad del primero.

---

3. MARGADANT, Guillermo Floris. Op. Cit. pág. 22.

Todos los deberes que el Derecho objetivo impone a los seres humanos, pueden resumirse, en los famosos tres preceptos del derecho (*praecepta iuris*): *honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere* (vivir honradamente, no lesionar los intereses de los demás, atribuir a cada uno lo suyo).

De igual manera, la justicia, como objeto práctico del derecho, se manifiesta en la *constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi* (la constante, perpetua voluntad de atribuir a cada uno su derecho).(4)

El Derecho puede conceptualizarse entonces como un conjunto de normas que regulan la conducta social de los individuos, susceptibles de recibir una sanción política y que, inspiradas en la idea de justicia, tienden a realizar el orden social (5). Lo constituye el conjunto de normas heterónomas, coercibles, abstractas e impersonales que regulan la organización y los principios básicos de una sociedad en un tiempo y espacio específico.

---

4. ESCRICHE, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación Civil, Penal, Comercial y Foránea. (Traducción del Lic. Juan N. Rodríguez de San Miguel, México, 1937). Edición facsimilar, Universidad Nacional Autónoma de México, 1.ª ed. México 1993, pág. 188.

5. MOTO SALAZAR, pág. 8.

## I.2. ESTADO

El Derecho, es decir, el conjunto de normas creadas o reconocidas por la organización política, cuyo fundamento último de validez formal reside en aquella norma, tiene su base sociológica en una organización específica, a la que se le da el nombre de Estado. El poder político mantiene y garantiza el orden jurídico, que de este modo se transforma en derecho positivo. El Estado es entonces, la fuente formal de validez de todo el Derecho, pues sus órganos son quienes lo crean.(6)

El concepto de Estado ha resultado ser muy controvertido, cotidianamente se concibe al Estado como el gobierno, o bien, se considera que el Estado es el territorio donde habita la población.

La mala concepción del Estado desvirtúa su magnitud, ya que no se toma en cuenta que el territorio, la población y el gobierno son elementos del Estado y ninguno integra por si solo el concepto en total.

---

6. WEBER, Max. Economía y Sociedad. Editorial Fondo de Cultura Económica. Sexta reimpresión de la segunda Edición en Español. México 1963, pág. 23.

"El Estado se ha concebido como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio"(7). Tal definición revela, en opinión del maestro Max Weber(8), que son tres los elementos de la organización estatal: la población, el territorio y el poder. El poder político se manifiesta a través de una serie de normas y de actos normativamente regulados, en tanto que la población y el territorio constituyen los ámbitos personal y espacial de validez del orden jurídico. La ordenación jurídica bajo un poder de mando es el elemento formal, mientras que la población y el territorio son los elementos materiales del Estado.

#### **POBLACION.**

Los hombres que pertenecen a un Estado componen la población de éste. Puede ser considerada como objeto o como sujeto de la actividad estatal, entre súbdito y ciudadano. En cuanto súbditos, los hombres que integran la población se encuentran sometidos a la autoridad política y, por tanto, forman el objeto del ejercicio del poder; en cuanto ciudadanos, participan en la formación de la voluntad general y son, por ende, sujetos de la actividad

---

7. WEBER, Max. Op. Cit. Pág. 26.

8. *Ibidem*.

del Estado. Es, pues, completamente falsa la tesis que concibe a éste dividido en dos personas distintas, no ligadas por vínculo jurídico alguno: el soberano, por una parte y el pueblo, por la otra.

La población entonces la conforman sus habitantes sobre quienes el Estado ejerce su poder, reconociéndoles el conjunto de sus derechos y asignándoles el cúmulo de sus obligaciones, logrando con ello el desarrollo de su personalidad llamado también "status jurídico" que puede hacerse valer frente al poder público.

#### **TERRITORIO.**

El territorio es la porción de tierra o el espacio físico donde el Estado ejerce su poder.

Siendo el poder de naturaleza jurídica, sólo puede ejercitarse de acuerdo con normas, creadas o reconocidas por el propio Estado. El ámbito espacial de valides, pues, de tales normas es precisamente el territorio.

En un territorio sólo puede existir un Estado. El principio de la "impenetrabilidad" sufre, sin embargo, varias

"excepciones aparentes" que Jellinek enumera en el siguiente orden:

1.-Es posible que dos o más Estados ejerzan conjuntamente su soberanía sobre un solo territorio.

2.-En los Estados federales el territorio desempeña un doble papel desde el punto de vista político, en cuanto al ámbito espacial de vigencia de los ordenamientos jurídicos locales es al propio tiempo una porción del territorio de la Unión. Pero esta circunstancia no destruye el principio de la impenetrabilidad, porque los Estados miembros forman parte del Federal, Además, los ordenamientos jurídicos locales están subordinados a la Constitución y a las leyes federales.

3.-El dominio implica la idea de un poder jurídico sobre una cosa; el imperio es, en cambio, potestad de mando que, como tal, se ejerce siempre sobre personas. Por ello se afirma que la dominación territorial no puede concebirse independientemente de la autoridad sobre los súbditos. Desde el punto de vista del derecho público, el territorio es simplemente la base real del ejercicio del imperium.

Otro de los atributos del territorio es la "indivisibilidad". Esta nota deriva de la misma índole de la organización política. Si el Estado, en cuanto persona jurídica, es indivisible, sus elementos han de serlo igualmente. La idea de la divisibilidad sólo puede admitirse dentro del marco de una concepción patrimonialista, y supone la confusión de las nociones de *dominium e imperium*.

Cuando hay casión, ésta tiene por objeto no la tierra muerta, sino el imperio sobre las personas que la habitan. El vínculo entre el Estado y el territorio es esencialmente personal. "La concepción realista se reduce, inclusive entre sus últimos representantes, a la confusión del poder de mando con un derecho de propiedad". Por tanto, el territorio no debe ser penetrado ni dividido.

#### PODER.

El poder es uno de los conceptos centrales de la ciencia política. Sin embargo, como lo afirma el Licenciado Eduardo Andrade Sánchez (9) "...no es fácil caracterizarlo

---

9. ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. Introducción a la Ciencia Política. Editorial Harla, s/n ed. México, 1963, págs. 22 y 23.

con precisión y no hay acuerdo entre los autores sobre qué debe considerarse exactamente bajo el concepto del poder y cuáles sus características más relevantes. Sabemos qué es el poder, pero tropezamos con infinitas dificultades cuando tratamos de definirlo. Podemos decir si una persona o grupo es más poderoso que otro, pero somos incapaces de medir el poder, ..."

Veamos algunos intentos de distintos pensadores para definir el poder. Para Hobbes consiste en los medios presentes para obtener algún bien futuro aparente; para Weber es la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad; para Bertrand Russell la producción de los efectos proyectados sobre otros hombres; para Laswell y Kaplan es la participación en la adopción de las decisiones; para Robert Dahl: A tiene poder sobre B en la medida en que puede lograr que B haga algo que de otra manera no hubiera hecho."

Siguiendo con el maestro Eduardo Andrade, "el poder es básicamente una relación humana, aunque en determinadas circunstancias, sobre todo derivadas de su

institucionalización, puede presentar el carácter de una sustancia susceptible de ser poseída como tal". (10)

Por dominación debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas; por disciplina debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia para un mandato por parte de un conjunto de personas que, en virtud de actitudes arraigadas, sea pronta, simple y automática. (11)

Para efectos de este estudio consideraremos al poder del Estado como aquél que se ejerce a través de un gobierno lícito y de derecho, mediante el ejercicio de poderes constituidos.

Con los elementos anteriores podemos citar la definición del maestro Eduardo García Maynez acerca del Estado, como "la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio".(12)

De la anterior definición puede inferirse que el Estado necesita un fundamento jurídico, para organizar y hacer

---

10. ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. Op. Cit. Pág. 62

11. WEBER, Max. Op. Cit. Pág. 43.

12. GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Edit. Porrúa, 32.ª ed., México 1980, págs. 97 - 111.

funcionar sus elementos, sabiendo que el Estado es el manantial de la norma jurídica; es precisamente el Estado el quien elabora y aplica el Derecho vigente.

De cualquier manera, un Estado perfecto presenta características de ser soberano, autónomo e independiente.

En efecto, dentro del contexto global del Estado, conceptualizar el término Soberanía resulta obligado. La Soberanía es la facultad que tiene un pueblo para autodeterminarse. En los Estados democráticos, como el nuestro, la Soberanía dimana del pueblo (Soberanía Popular) y es usualmente cedida por los gobernados a los gobernantes a través del sufragio, quienes actúan con su representación.

Considerando que nuestro Estado es de corte federal, las entidades federativas que conforman la unión no son, relativamente a ésta, soberanas, ya que se encuentran sujetas a la constitución general y a las leyes federales.

La característica esencial de las entidades estriba en la capacidad de organizarse a sí mismo, es decir, de acuerdo con su propio derecho.

Aun cuando se ha considerado que los Estados miembros de una Federación son verdaderos Estados, precisamente porque la organización de los mismos se basa en leyes propias y, en primer término, en las constituciones locales, no se puede decir que las mismas sean soberanas. Las entidades federativas gozan en cambio, de autonomía, que consiste en la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes, y de actuar de acuerdo con ellas.

Los municipios, en cambio, no son Estados y mucho menos gozan de autonomía, pues su organización se funda en las leyes de la entidad federativa a que pertenecen, creándose de un órgano legislativo propio.

El artículo 115 de nuestra Constitución Política establece, por ejemplo, que "los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre". En donde el artículo 40 Constitucional dispone: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su

régimen interior; pero unido en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

"El pueblo -leemos en el artículo 41 de nuestra Constitución Federal- ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal" Y en el 49 se establece que "el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial..."

El Estado Mexicano es pues, una forma de organización, y dicha organización es de índole jurídica.

Según el Licenciado Edgardo Peniche "la Soberanía implica la negación de un poder superior al Estado" (13); es decir, la ausencia de limitaciones impuestas al mismo por un poder extraño o siendo también un poder independiente.

---

13. PENICHE LÓPEZ, Edgardo. Introducción al Derecho y Lecciones de Derecho Civil. Edic. Porrúa, 22.ª ed. México, 1991. Pág. 127.

"La autonomía es la aptitud del Estado para organizarse según su voluntad y con sujeción a las leyes que se da a sí misma."(14)

"La independencia es la ausencia de un poder extraño que imponga al Estado obediencia y sujeción." (15)

Según algunos, el Estado es un fenómeno natural, producto espontáneo de las fuerzas que han contribuido a la cohesión del grupo y de los instintos de sociabilidad que incitan a los hombres a vivir en comunidad.

Existen diversas teorías que justifican la creación del Estado, la que satisface los requerimientos de este estudio es la positivista, ya que coincide con los que ven la aparición del Estado como un hecho natural, inclusive fortalece su posición, puesto que, al negar la existencia del derecho fuera del Estado, hace a un lado de manera radical toda explicación jurídica del nacimiento del Estado.

En otras palabras, entre los innumerables hechos que dan como resultado al Estado, el positivismo sólo retiene uno

---

14. BURDEAU, Georges. Tratado de Ciencia Política. Tomo II, El Estado, Vol. I. La Formación del Estado. Edit. UNAM, MEXP-Acción, 1ª ed. 1955, pág. 121.

15. BURDEAU, Georges. Op. cit. pág. 121.

como verdadero creador desde el punto de vista jurídico: es la Constitución.

Desde el momento en que se organiza de una manera regular y estable, la comunidad nacional se convierte en un Estado. Así el Estado debe su existencia al hecho de que posee una Constitución. Poco importa que esté, o no, escrita, desde el momento en que existe un estatuto que da a la colectividad órganos para unificar su voluntad, el Estado ha nacido.

La Constitución crea el Estado precisamente para que sea el sujeto de ese Poder que se retira a los gobernantes. Los órganos permanecen, pero su naturaleza se modifica: después de las sesiones del Congreso Constituyente, quienes detentaban el poder se convierten sólo en los agentes de su ejercicio.

Cuando la Constitución engendra el Estado, lo crea como persona jurídica porque el objetivo de la Constitución es dotar de órganos a la colectividad nacional. Desde el momento en que la voluntad del grupo queda constituida, la comunidad se encuentra unificada en un ente con personalidad jurídica propia.

### 1.3. DERECHO DEL TRABAJO.

Empezaremos por definir la palabra "trabajo", para algunos autores la palabra proviene del latín "trabs, trabis", que significa traba, ya que el trabajo se traduce en una traba para los individuos, por el esfuerzo que representa.(16)

Para otros autores proviene del griego thlibo, que denota apretar, oprimir o afligir. Y para otros "trabajo" deriva del latín "laborare o labrare", que significa labrar.(17)

El Diccionario de la Real Academia Española define la palabra trabajo como "el esfuerzo humano aplicado a la producción de la riqueza".(18)

La generalidad de la doctrina delimita el campo del derecho del trabajo a un solo aspecto que es la subordinación, ya que la legislación vigente dentro del artículo 8º, en su primer párrafo señala que "trabajador es la persona física

---

16. DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Edit. Porrúa, México 1988, pág. 1.

17. DAVALOS, José. Op. Cit. pág. 2.

18. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Op. Cit. pág. 1282.

que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado".(19)

Derivado de este precepto, podemos observar que la relación de trabajo implica la "subordinación" como un elemento, aunado al hecho de que tiene que ser "personal", aunque se agrega otro elemento, la remuneración, el cual según Néstor de Buen es un concepto central del derecho del trabajo y afirma "que si el trabajo no es remunerado - si no conlleva el pago de una cantidad de dinero -, no habrá relación regida por el derecho laboral". (20)

Sin embargo, Mario de la Cueva sostiene que "la relación jurídica nace por el hecho de la prestación del trabajo personal subordinado; por lo tanto, para su existencia es suficiente la presencia de un trabajador y un patrono, y el inicio de la prestación de un trabajo, aunque no se hayan determinado el monto y la forma de pago del salario" lo cual podría interpretarse como que la remuneración es una

---

19. Art. 3° LFT.

*"Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado. Para los efectos de esta disposición, se entienda por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio."*

20. DE BUEN LOSANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I. Edit. Porrúa, 4ª ed., México, 1981, pag. 16.

consecuencia de la relación laboral y no tanto uno de sus elementos. (21)

En virtud de la naturaleza de la materia que nos ocupa y de su fuerza, surge el problema de su denominación, es decir, sobre cuál sería el término más apropiado para su designación y estas son entre otras:

**LEGISLACION INDUSTRIAL.**- Este fue el primer nombre que se le atribuyó a la materia, su origen se explica por la época en que surgió, ya que en ella empezó a nacer el poder de las industrias y el consecuente malestar obrero.(22)

Esta denominación fue utilizada principalmente por los juristas franceses y ha sido descartada porque, por un lado, resulta demasiado restringida, ya que sólo contempla un aspecto, que son las normas emanadas del proceso legislativo, desatendiendo a las provenientes de otras fuentes, como la jurisprudencia, la doctrina y la contratación colectiva, y además porque sólo contempla a la industria propiamente dicha, olvidándose de la actividad mercantil y agrícola y por otro lado, porque abarca

---

21. DE LA CUEVA, Mario. Nueva Derecha Mexicana del Trabajo. Edic. Ferrás, México, 1963, pág. 304.

22. DAVALOS, José. Op. Cit., pág. 12

materias totalmente ajenas, como son las patentes, las marcas, los modelos industriales y los nombres comerciales, que son objeto del derecho mercantil.

**DERECHO OBRERO.-** Considerando que esta rama jurídica surgió por las exigencias propias del obrerismo, algunos autores lo han llamado así.

Sin embargo, esta denominación es frecuentemente rechazada porque sus alcances son muy limitados, ya que de su misma letra se desprende que únicamente hace referencia al trabajo desarrollado por el trabajador de las fábricas, haciendo a un lado otro tipo de actividades que se contemplan tanto en nuestra legislación como en la realidad fáctica.

**DERECHO SOCIAL.-** Este concepto es muy usual en España, ya que comprende todo lo relativo a la seguridad social, aunque tiene el fundamental inconveniente de ser un término demasiado extenso.

**DERECHO LABORAL.-** Esta denominación ha tenido una amplia aceptación a nivel mundial, e inclusive se utiliza como sinónimo de derecho del trabajo, por tener el mismo significado, sin embargo, de acuerdo con la legislación

vigente en nuestro país lo correcta será usar el concepto Derecho del Trabajo.

En la denominación de Derecho del Trabajo se abarca todo lo relativo a cualquier tipo de trabajo y a las relaciones laborales.

Dar el concepto inequívoco de la materia de estudio resulta controvertido y en el caso del Derecho del Trabajo, resulta mas problemático, ya que los criterios sobre los distintos conceptos dependen del autor. Respecto del Derecho Laboral, algunos tratadistas lo definen dando mas importancia al patrón, otros al trabajador, a otros les resulta mas importante el contrato de trabajo, para otros la relación de trabajo es la que da la pauta para la concepción, o bien, a otros les interesa conceptualizar los fines del Derecho Laboral.

Para Trueba Urbina el "Derecho del Trabajo es el conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales, para la

realización de su destino histórico: socializar la vida humana".(23)

Para el Dr. Mario de la Cueva "El nuevo derecho es la norma que se propone realizar la justicia social en el equilibrio de las relaciones entre el trabajador y el capital". (24)

Por su parte, el Dr. Néstor de Buen Lozano propone que "El Derecho del Trabajo es el conjunto de normas relativas a las resoluciones que directa o indirectamente derivan de la prestación libre, subordinada y remunerada, de servicios personales y cuya función es producir el equilibrio de los factores en juego mediante la realización de la justicia social". (25)

El Licenciado Rafael de Pina, define al Derecho del Trabajo como "el conjunto de las normas jurídicas destinadas a regular las relaciones obrero-patronales y a resolver los conflictos que surjan con ocasión de ellas."(26)

---

23. TRUJBA URSINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Editorial Porrúa. Segunda Edición, México D.F. 1979. Tomo I. Pág. 138.

24. DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit., pág. 85.

25. DE BUEN LOZANO, Néstor. Op. Cit., Tomo I, pág. 131.

26. DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. 11ª ed., México, 1983, pág. 222.

El Derecho Mexicano del Trabajo tiene su fundamento en el artículo 123 de la Constitución Política y se encuentra desarrollado (principalmente) en la Ley Federal del Trabajo.

El artículo 8º, segundo párrafo de la Ley Federal del Trabajo establece que "...se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio".

Para fines del análisis que emprendemos, es importante mantener en la mente un concepto sencillo y claro, por lo que aceptamos que el Derecho del Trabajo es el conjunto de normas, instituciones y principios jurídicos que regulan la relación de supra-subordinación que existe entre el patrón y el trabajador.

No olvidemos que el derecho del trabajo no protege los acuerdos de voluntades, sino el trabajo mismo, no regula el intercambio de prestaciones, sino que asegura la salud y la vida del hombre y busca proporcionar al trabajador una existencia decorosa.

En suma, para el maestro Rafel de Pina Vara, el derecho del trabajo puede conceptualizarse como el "conjunto de normas privilegiadas dictadas en provecho exclusivo del obrero, sino, más exactamente, un conjunto de normas mediante las cuales se pretende establecer una regulación de las relaciones obrero-patronales inspirada en la idea de la justicia social, según es entendida en un momento histórico por un pueblo determinado."(27)

#### **I.4. RELACION LABORAL.**

Una vez revisadas algunas definiciones propuestas por los más importantes tratadistas laborales, analicemos el elemento fundamental del cual penden todas las consecuencias del Derecho del Trabajo.

En un principio se consideraba a la relación laboral, como un contrato de arrendamiento de servicios, en el cual se equiparaba al hombre con los animales de carga, lo cual indignó a muchas personas.

---

27. Ibidem.

Francesco Carneluti por su parte consideraba a la relación laboral, como contrato de compra-venta de suministro de energía eléctrica, en donde los trabajadores vendían su energía de trabajo al patrón. (28)

La Ley Federal del Trabajo, disposición que regula en toda la República la materia de estudio, establece en su artículo 20 que "se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario."

El mencionado precepto establece además, que el "contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario".

Por tanto, concluye la ley citada que la prestación de un trabajo ya sea que se constituya de hecho, o bien, a través de la celebración de un contrato, produce los mismos efectos. (art. 20 LFT)

---

28. TRUSSA URBINA, Alberto. Op. Cit. Tomo I, págs. 6 y 7.

Es suficiente con que se dé la prestación de un trabajo personal y subordinado para que exista la relación de trabajo, en cuanto ésta existe se aplica el derecho del trabajo.

Esto quiere decir que puede existir relación de trabajo sin que exista previamente un contrato de trabajo, pero no al contrario, ya que el hecho de que exista un contrato de trabajo escrito, verbal o tácito, no quiere decir que efectivamente exista una relación de trabajo ya que dos o más partes pueden haber celebrado un contrato de trabajo y nunca haber existido la relación de trabajo. En la actualidad se da la relación de trabajo tanto como consecuencia de un contrato previamente establecido, como por una situación de hecho, es decir, por el simple consentimiento tácito del patrón y del trabajador.

#### 1.5. EL PATRON.

A la persona que recibe los servicios del trabajador también se le conoce con diversas denominaciones, encontrándose entre otras, las de acreedor del trabajo, empleador, patrono, principal, dador de trabajo, dador de

empleo, empresario, locatorio, etc., lo cual sucede en la doctrina y en la legislación nacionales. (29)

La Ley Federal del Trabajo define lo que debemos entender por patrón en el artículo 10 primer párrafo, en la forma siguiente:

"Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores".

De igual manera, establece en su segundo párrafo que "si el trabajador, conforme a lo pactado o a la costumbre, utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de aquél, lo será también de éstos".

La actual definición difiere sustancialmente de la que se había incluido en la Ley de 1931, ya que ésta conceptuaba al patrón en función de la previa existencia de un contrato de trabajo; se decía: "Patrón es toda persona física o jurídica que emplee el servicio de otra, en virtud de un contrato de trabajo. La modificación que se incorporó en la Ley de 1970 ha sido considerado un acierto, ya que se ha establecido que la ausencia del contrato de trabajo en nada afecta la existencia y validez del vínculo laboral, según

---

29. DAVALOS, José. op. cit., pág. 97.

se desprende de los artículos 21 y 26 de la Ley Federal del Trabajo, en los que se indica:

**ART. 21.**

"Se presume la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe."

**ART.26.**

"La falta del escrito a que se refieren los artículos 24 y 25 -condiciones de trabajo- no priva al trabajador de los derechos que deriven de las normas de trabajo y de los servicios prestados, pues se imputará al patrón la falta de esa formalidad".

En todo caso, el contrato de trabajo tan solo tiene el efecto de fungir como un elemento de prueba de las condiciones de trabajo, mas no de la relación laboral.

Los tratadistas, sin embargo, objetan la definición anterior por ser demasiado reducida, pues en ella no se contemplan los elementos de subordinación y retribución.

Del concepto legal se toman los siguientes elementos:

- a) El Patrón puede ser una persona física o moral, y
- b) Es quien recibe los servicios del trabajador.

Por lo que hace al primer elemento, resulta que, para la legislación laboral, es indistinto que, tratándose de una persona moral, sea ésta una sociedad civil o mercantil, ya que lo que interesa es el dato objetivo de recibir un servicio en la relación de subordinación.

Néstor de Buen, se limita a dar ligero esbozo del concepto de patrón, al indicar que "patrón es quien puede dirigir la actividad laboral de un tercero, que trabaja en su beneficio, mediante retribución".(30)

La misma Ley Federal del Trabajo establece que el intermediario "es la persona que contrata o interviene en la contratación de otra u otras para que presten servicios a un patrón". (artículo 12).

---

30. DE BUEN LOZANO, Néstor. Op. Cit. Tomo I, pág. 479.

La intermediación es anterior a la constitución de la relación laboral. "Consiste en que una persona conviene con otra u otras para que se presenten a trabajar en determinada empresa o establecimiento; es decir, el intermediario no recibe el trabajo de la persona contratada."(31)

#### **PATRON SUSTITUTO.**

La sustitución de patrón "consiste en que los derechos y deberes patronales que integran las relaciones de trabajo se transmitan, sin modificarse, a un patrón distinto del originalmente facultado y obligado por los mismos."(32)

Ello implica que se da con la transmisión de la propiedad de una empresa o de uno de sus establecimientos, en virtud de la cual, el que adquiere asume la categoría de nuevo patrón con todos los derechos y obligaciones, pasados, presentes y futuros derivados y que se deriven de las relaciones de trabajo para con los trabajadores de la empresa.

---

31. DE BUEN LOZANO, Nestor. Op. Cit. Tomo I, pág. 482.

32. ISSSTE, IMSS, UNAM. Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social. 1ª ed. Mexico, 1994. Pág. 451.

La enajenación de unidades económicas (ver art. 19 de la Ley Federal del Trabajo) presupone una transmisión de la propiedad, lo que implica que todos los bienes, derechos y obligaciones de la empresa, o establecimiento, salen de un patrimonio para entrar a otro.

La Ley Federal del Trabajo establece en su artículo 41 que "la sustitución de patrón no afectará las relaciones de trabajo de la empresa o establecimiento. El patrón sustituido será solidariamente responsable con el nuevo por las obligaciones derivadas de las relaciones de trabajo y de la Ley, nacidas antes de la fecha de la sustitución, hasta por el término de seis meses; concluido éste, subsistirá únicamente la responsabilidad del nuevo patrón."

El citado término de seis meses, se contará a partir de la fecha en que se hubiese dado aviso de la sustitución al sindicato o a los trabajadores, según lo establece el mismo artículo 41 de la Ley.

#### 1.6. TRABAJADOR.

A la persona que presta un servicio a otra se le ha denominado de diversas maneras; obrero, operario,

asalariado, jornalero, etc. El Concepto que ha tenido mayor acogida tanto en la doctrina como en la legislación es el de trabajador.

El concepto de trabajador es genérico, porque se atribuye a todas aquellas personas que, con apego a las prescripciones de la Ley, entrega su fuerza de trabajo al servicio de otra y, en atención a lineamientos constitucionales, no admite distinciones; así se ha reconocido en forma expresa en el artículo 3º, segundo párrafo, de la Ley Federal del Trabajo, que recoge este principio de igualdad al estatuir:

**"No podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social".**

La Ley define el concepto de trabajador en su artículo 8º, como la "persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado."

Para los efectos de citada disposición jurídica, se entiende por trabajo, toda actividad humana, intelectual o

Del mismo texto de la Ley, se toman los siguientes elementos:

I.-El trabajador siempre será una persona física.

Nunca podrá intervenir en una relación de trabajo, en calidad de trabajadores, las personas jurídicas o morales.

II.- El servicio ha de ser en forma personal.

III.-El servicio ha de ser en forma subordinada.

Por tanto, para poder atribuir la calidad de trabajador a un determinado individuo, es necesario, como condición indispensable, que el servicio sea desempeñado por él mismo, en forma personal y no por conducto de otra personas.

Para que la prestación del servicio se efectúe en forma subordinada, habrá de realizarse bajo las órdenes del patrón a cuya autoridad estarán subordinados los trabajadores en todo lo concerniente al trabajo, tal como lo establece el artículo 134 fracción III, de la Ley.

### 1.7. PATRON ESTADO.

En virtud de que la relación jurídica que vincula al Estado con sus trabajadores se deriva de disposiciones de orden público, para conceptualizar la figura del patrón estado, se hace necesario transcribir los dos primeros artículos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado:

Art.10. "La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno de Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil "Maximino Avila Camacho" y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos".

Art. 2o. "Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo de las Directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación."

Como podrá observarse, el primero de los preceptos invocados fue redactado sin la técnica legislativa adecuada puesto que por un lado comienza enumerando dentro como objeto de la Ley a un conjunto de instituciones públicas que no necesariamente existen actualmente o no necesariamente se denominan como está indicado, y por el otro lado, señala que dicho ley será aplicable a la relación jurídico-laboral existente entre "todos los organismos descentralizados" que presten un servicio público y sus trabajadores, lo cual es impreciso puesto que ha sido práctica común que el ordenamiento jurídico que da origen a la institución, que en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública puede ser mediante Decreto o Ley.

Asimismo, del segundo artículo invocado se desprende que el titular de una dependencia o entidad, tiene el carácter de patrón y no necesariamente de autoridad.

Por obvias razones, ambos preceptos ha sido ampliamente criticados por los tratadistas en materia laboral, verbigracia, el Licenciado Baltasar Cavazos Flores, quien en su ley comentada, menciona, "Este precepto sería más correcto si estableciera que la relación laboral se da entre el órgano estatal y los trabajadores a su servicio, ya que los titulares de las dependencias sólo son representantes del estado"(33). Puesto que como consecuencia, el vínculo laboral se establece con el Estado en su carácter de patrón y autoridad al mismo tiempo, por conducto de sus representantes legales.

Pero resulta impropio hablar de "vínculo laboral", ya que la relación jurídica entre el estado y sus trabajadores no tiene el carácter contractual, ya que se origina por un acto unilateral de autoridad en el que para nada interviene la voluntad del funcionario, a no ser por la aceptación del cargo, por lo que sería más correcto establecer una "adhesión a un hecho" como lo define Rafael Bielsa en su Tratado sobre Derecho Administrativo.(34)

---

33. CAVAZOS FLORES, Baltasar. Ley Federal del Trabajo Comentada. Edit. Trillas. México 1988. Pág. 231.

34. BIELSA, Rafael. Tratado de Derecho Administrativo. Edit. Aguilar. Barcelona, 1982. Pág. 218.

Serra Rojas afirma, que de acuerdo con la teoría del servicio civil, "el Estado es el que debe y puede vigilar que se asegure el interés general, y las ventajas que deben obtenerse de los servicios públicos correlativos a esta situación; el Estado reconoce derechos a los trabajadores, los que en ningún caso deben oponerse al interés colectivo que se debe buscar".(15)

Por el contrario, Gabino Fraga considera que "el acto de nombramiento no es unilateral, porque no puede imponerse obligatoriamente; ni un contrato, porque no origina situaciones jurídicas individuales"(16). Lo conceptualiza en cambio, como un acto-unión, que se conforma con la concurrencia de voluntades del Estado, que nombra, y el particular, que acepta, mediante el cual se generan derechos y obligaciones para ambas partes.

A mayor abundamiento, el artículo 1º de la LFTSE, establece que: "Trabajador es toda persona que preste un servicio físico intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

---

15. SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. Edit. Porrúa. 10ª ed. México 1988. Pág. 155.

16. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 25ª ed., México 1984. Pág. 183.

De lo anterior se deduce que la calidad de trabajador al servicio del Estado se adquiere únicamente por la expedición de un nombramiento expreso, o bien, por figurar en las listas de raya de los trabajadores eventuales, luego entonces, no es presumible la existencia de la relación laboral que con gran diferencia define el artículo 20 de la Ley Federal de Trabajo: "Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen a la prestación de un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario. Contrato individual de trabajo cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario. La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos". A diferencia de la legislación laboral regida bajo el apartado A) del artículo 123 de la Constitución Política, la relación que se da entre el Estado y sus trabajadores es de tipo "jurídico" como lo define el invocado artículo 3º de la Ley Burocrática, puesto que se requiere del acto formal del nombramiento para su existencia.

Lo anterior encuentra su soporte cuando se considera que el Estado cuando actúa como patrón, no puede sometérsele al

mismo tratamiento legal de un particular, puesto que su función primordial es la prestación de un servicio público, que se presta sin ánimo de lucro, lo que genera una confusión normativa con los principios fundamentales del Derecho del Trabajo, razón por la cual seguramente las relaciones entre el Estado y sus trabajadores se regulan en forma independiente por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional y en su ley reglamentaria específica.

#### **1.6. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.**

Algunas doctrinas y legislaciones extranjeras están acordes en que las relaciones entre Estado y sus empleados son de Derecho Público y por lo mismo no están en el ámbito del Derecho del Trabajo, sino del Derecho Administrativo. Sin embargo, también se admite que los funcionarios del Estado son asimilables a los empleados de las empresas privadas y que por lo tanto deben estar sujetos a la legislación del trabajo, porque los vínculos que se crean entre ellos son jurídicos y contractuales, y porque tienen los mismos derechos colectivos de asociación y huelga, así como los individuales consagrados en favor de los asalariados.

Anteriormente la función pública entre el Estado y sus servidores era regulada por leyes administrativas, para garantía del empleado y para el mejor funcionamiento del poder público. En un principio este servicio tuvo carácter civil, de donde proviene la denominación de Leyes del Servicio Civil.(37)

Posteriormente, la Revolución Mexicana propició el movimiento obrero y convirtió en Ley Suprema en 1917 los derechos de los trabajadores, obreros, jornaleros, empleados, artesanos, etc; de ahí que el burócrata comenzara a participar en la lucha social, con la misma inquietud que los asalariados, solo que a un paso lento.

El contrato de trabajo burocrático proviene del artículo 123 de la Constitución de 1917, por lo que el concepto de servicio civil resulta anticuado. Sin embargo, todavía la Ley Federal del Trabajo de 1931 insistió en emplear la terminología de servicio civil y no fue sino hasta la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que se identifica la función pública como una relación de trabajo entre el Estado y sus servidores, es decir, la expresión del concepto de la función pública como relación de trabajo.

---

37. TRUERA URBINA, Alberto. Op. Cit., Tomo I, pág. 721

Por otra parte, la relación jurídica entre el Estado y sus servidores constituye una relación de derecho laboral, es indudable, por estar reglamentado el trabajo burocrático en el artículo 123 Constitucional y porque la relación jurídica de los empleados públicos se asemeja a la "relación laboral de los asalariados", por el hecho objetivo de la incorporación del trabajador a la unidad burocrática en virtud del nombramiento. Su naturaleza es institucional por cuanto que la relación se rige por la ley que es tutelar de los empleados.

Por otra parte, el Estatuto al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941, antecedente de la legislación burocrática actual, establecía en su artículo 2o. que:

"Trabajador el Servicio del Estado es toda persona que preste a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento que le fuere expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales."

Para proponer un concepto de trabajador al servicio del Estado, se hace necesario dar un breve antecedente sobre el término "burocracia".

En los últimos años se ha generalizado el uso del término burócrata para designar al trabajador que presta servicio al Estado, y burocracia para hacer referencia al conjunto de ellos. Etimológicamente, burocracia proviene del francés bureaucratie y éste de bureau, oficina, escritorio, y del griego kratos, poder; se entiende, pues, la burocracia como la influencia o poder tras el escritorio de los empleados públicos. Sin embargo, este término ha tomado una acepción peyorativa, despectiva; ya que a los servidores públicos se les ha calificado como una "plaga" de los Estados modernos.

Por su parte, el Maestro Serra Rojas, apoyando el comentario anterior, explica que la palabra burocracia es una expresión peyorativa en la cual indicamos al grupo de personas que sirven al Estado en forma permanente y presupuestal, y a la sociedad, realizando los fines de éste.(38)

---

38. SERRA ROJAS, Andrés. Manejo Administrativo. Tomo I, Ed. Porrúa, décima edición, México, 1981. p.88.

Las fuentes del derecho procesal de los empleados públicos se encuentra en las normas principales del proceso de los asalariados, (apartado A del Artículo 123 Constitucional), mientras que los derechos sociales mínimos de los trabajadores al servicio del Estado, están escritos en el apartado B) de la mencionada disposición Constitucional: que se traduce en derechos que se reglamentan en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La prestación personal del servicio es un elemento inherente a la figura del trabajador, que, generalmente entendida como una obligación prototípica de hacer, no puede sustituirse por la otra diferente, sin consentimiento del patrón.

Aunque su proyección es expansiva, el concepto jurídico de trabajador implica un vínculo de jerarquía, elemento gestor de la llamada subordinación, que supone el poder de mandar con que cuenta el patrón y el deber de obediencia de aquél.

Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigación Jurídica de la UNAM, establece que "trabajador es la persona física, que presta a otra

física o moral, un trabajo personal subordinado"(39). Para precisar el concepto, el párrafo segundo del artículo 8º de la Ley Federal del Trabajo previene que, "se entiende por trabajador toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido para cada profesión u oficio".

Terminológicamente, frente a la utilización indiscriminada de las voces obrero, empleado, prestador de servicios o de obras, dependientes, etc., la denominación trabajador responde con precisión a la naturaleza de este sujeto primario del derecho del trabajo, anón de que unifica el carácter de aquellos que viven de su esfuerzo ya preponderantemente material o intelectual.

Por otra parte, tenemos que servicio, según la acepción que para este concepto se precisa, es una función del Estado; empresa dirigida por la administración destinada a satisfacer intereses colectivos, es decir, todo servicio que prestan los trabajadores al servicio del Estado en forma directa o indirecta, tienden a la satisfacción de los fines de éste.

---

39. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV, pág. 3106. Editorial Porrúa, 7ª ed., México 1994.

Asimismo, desde el punto de vista jurídico, "el Estado es la comunidad creada por un orden jurídico nacional (en oposición al internacional). El Estado como persona jurídica es la personificación de dicha comunidad o el orden jurídico nacional que lo constituye".

Así pues, podemos decir que los trabajadores al servicio del Estado son las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular o su representante de una dependencia o entidad, en virtud de nombramiento expedido por autoridad competente.

### **1.9. SERVIDOR PÚBLICO**

Se considera servidor público a la persona que, conforme a los requisitos y procedimientos previstos por la ley, desempeña un empleo, cargo o comisión en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en las Cámaras del Congreso de la Unión o en los Tribunales del Poder Judicial de la Federación.(40)

---

40. SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. Sistema de Tercera de Auditoría, Control y Responsabilidades. México, 1988, Página 80, y COMISIÓN NACIONAL DE SUBSISTENCIAS

La expresión más empleada, histórica y legalmente, ha sido la de funcionarios y empleados públicos. Precisamente ambos conceptos son usados frecuentemente en el texto de la Constitución y en las leyes administrativas, pero sin que se precisen los efectos jurídicos de dicha clasificación, que va perdiendo su sentido inicial hacia un rubro de carácter general, como "trabajadores al servicio del Estado" según opinión del Dr. Andrés Serra Rojas.(41)

Tal es la denominación que emplea la ley: "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional".(42)

Es con la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (D.O.F. 31-XII-1992) cuando se busca homologar dicho concepto como apelativo de todos los trabajadores al servicio del Estado.

Sin embargo, sigue vigente la distinción entre funcionario público y empleado público.

---

POPULARES. Compendio de Términos Administrativos Comunes Utilizados en el Gobierno Federal. Mayo 1993, página 83.  
41. SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Tomo I, pág. 351.  
42. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1993.

El primero es aquél servidor público al que se le provee de *imperium*, es decir, poderes propios a la función que desempeña, como la facultad de ordenar y decidir. El cambio, el empleado aparece como un mero ejecutor, sin facultades determinadas, o que ejercen por delegación o reglamentariamente.(43)

Tal es el caso que la propia legislación burocrática, en su artículo 8º excluye de su regulación a los trabajadores de confianza a que se refiere el art. 5º de la misma ley, que son precisamente aquellos funcionarios que ejercen actos de decisión o de autoridad.

#### 1.10. DERECHO A LA SALUD

Es indudable que el ser humano tiene derechos inherentes a su persona en su calidad de individuo, así, tiene derecho a la libertad, al libre tránsito, a poseer bienes, y hay quien podría decir que también a gozar de buena salud; sin embargo, no son derechos tangibles exigibles judicialmente, característica de las normas jurídicas perfectas.

---

43. SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Tomo I, pág. 352 y ss.

Es común que se asocie el concepto de Derecho de la Salud con la obligación del Estado de proporcionar servicios médicos gratuitos a la población que no tiene acceso a otros servicios de esta especie. Sin embargo, esta asociación abarca solamente el sentido subjetivo de Derecho, es decir, entendido como la facultad reconocida a los individuos por la Ley para la satisfacción de sus propias necesidades.

El Derecho de la Salud, en una primera aproximación es mucho más amplio que las diversas actividades que una administración gubernamental implanta y desarrolla en apoyo a la protección de la salud de los gobernados, que por regla general se traduce en la prestación de un servicio público, puesto que en un sentido amplio, como la Organización Mundial de la Salud la ha concebido, "la salud no es solo la ausencia de la enfermedad, sino un estado de completo bienestar físico y mental, en un contexto ecológico y social propicio para su sustento y desarrollo. La salud descansa en la esfera de prácticamente todas las interacciones económicas, sociales y culturales, y es, con ellas, un componente sinérgico del bienestar social".(44)

---

44. Constitución de la Organización Mundial de la Salud, suscrita en Nueva York el 22 de julio de 1946.

Nuestra Constitución General, así como en el campo laboral, ha sido pionera en valar porque la actividad gubernamental en el área de la salud no se constriña exclusivamente a las obligaciones de no hacer por parte del Estado, como postulan las garantías individuales, sino porque al contrario, el orden jurídico supremo del Estado Mexicano dispone que los diversos órdenes de gobierno deben generar las condiciones necesarias para que la protección de la salud vaya adquiriendo efectividad paulatinamente.

Las normas que regulan el derecho a la protección de la salud se han considerado por la doctrina como programáticas(45). Estas se consideran como impropias puesto que no están revestidas de coercitividad, lo que significa que no puede obligarse a su cumplimiento por sí mismas, sin embargo, estimo que el hecho de que no puedan hacerse exigibles por la vía judicial no desestima su consagración en nuestra carta magna, puesto que "el derecho es la coordinación de los valores sociales en juego dialéctico y no mero resorte coactivo"(46) Esto implica

---

45. RUIS MASSIEU, José Francisco. El Contenido Programático de la Constitución y el Nuevo Derecho a la Protección de la Salud. En Nueva Derecho Constitucional Mexicana. Editorial Ferrus, 1ª ed., México, 1983, pág. 417 y ss.

46. RUIS MASSIEU, José Francisco. Mensaje de clausura en del Congreso Panamericano de Derecho Sanitario, organizado por la Secretaría de Salud del 12 al 14 de junio de 1988. Memoria impresa por la Dirección General de Asuntos Jurídicos, SSA.

que en sistemas avanzados, como bien podría ser el nuestro, el uso de la coacción para exigir el cumplimiento de las normas es excepcional ya que su cumplimiento es espontáneo por el gobernado, puesto que coincide con su moral interna, consolidando lo que los clásicos señalaran al definir al Derecho como el *ars boni et aequi*. Podría afirmarse incluso que una sociedad más justa y equitativa podrá construirse cuando todos los mexicanos estemos convencidos de que el cuidado de nuestra salud es responsabilidad de cada uno.

En el marco legal, diversos han sido los ordenamientos que han regulado las actividades gubernamentales en el cuidado de la salud, que fueron dotando a los poderes constituidos de atribuciones para regular la siempre creciente práctica de los particulares en diversas materias que inciden en el cuidado de la salud comunitaria.

En efecto, conforme al desarrollo de la economía de nuestro país, los diversos campos de la actividad productiva han generado la necesidad de que la administración de los servicios de salud se expanda, aunque no siempre al mismo ritmo, lo que por mucho tiempo propició la expedición de ordenamientos jurídicos específicos que regulan cada actividad. "Desde luego, estos ordenamientos nunca

formaron un conjunto homogéneo de normas, lo que trajo como consecuencia que la aplicación de la legislación sanitaria fuera altamente complicada y heterogénea. Han sido ocho los códigos sanitarios que se han expedido a partir del 15 de julio de 1891 y no existe estadística respecto de los diversos reglamentos que con base en ellos y en ocasiones al margen de los mismos, fueron expedidos."(47)

El crecimiento de la población, el fenómeno de la concentración en las grandes urbes, la crisis económica, fueron, entre otros, factores que el Constituyente Permanente tomó en cuenta cuando en la iniciativa de adición del artículo 4º Constitucional se hizo manifiesto que: "La innegable vinculación que existe entre el mejoramiento de la salud, el bienestar de la población, la distribución del ingreso, el empleo, el disfrute del tiempo libre, el incremento de la productividad y de la producción, son unos de los retos a los que se enfrentan las sociedades que buscan ser cada vez más igualitarias."(48)

---

47. NOCTESUMA BARRAGAN, Gonzalo. Perspectivas de la Legislación de la Salud, en Los Grandes Problemas Jurídicos, Recomendaciones y Propuestas. Edit. Porrúa. 1ª ed. México 1992, pág. 218

48. NOCTESUMA BARRAGAN, Gonzalo. Op. Cit. Pág. 218

Con la reforma Constitucional al artículo 4º Constitucional, se buscó dotar de un marco programático sólido para que la actividad gubernamental se encaminara a dar protección a la salud de todos los mexicanos, con el concurso de la sociedad y de los individuos beneficiarios. Así pues en el año de 1983 se incluyó al texto Constitucional el derecho a la protección de la salud, con el siguiente texto: "Toda persona tiene derecho la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y distribuirá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución."

Algunos tratadistas contemplan al derecho de la salud como una rama especializada del derecho administrativo, que tiende hacia su autonomía, dado que la actividad del Estado en sus diversas ramas, en este caso, la protección de la salud, se va separando del orden administrativo preestablecido, puesto que su objeto de conocimiento es propio y tiene un régimen y una sistematización independiente, que tiende, mediante la construcción paulatina de una estructura normativa, hacia la especialización.

Mientras tanto, puede conceptualizarse al derecho de la salud como "el sistema de normas jurídicas de derecho social, que tiene por objeto regular los mecanismos para garantizar la protección de la salud como bien supremo del hombre, a través de la delimitación del campo de la actividad gubernamental, con la finalidad de que sirva como medio para obtener justicia social."(49)

---

49. MOCTESUMA BARRAGAN, Gonzalo. Op. Cit. Pág. 218.

## C A P I T U L O   I   I

### ANTECEDENTES DE LA DESCENTRALIZACION EN MEXICO

#### II.1. ENTRE EL CENTRALISMO Y EL FEDERALISMO

En todos los países llegados a un nivel medio de cultura, la clase política justifica su poder apoyándolo en una creencia o en un sentimiento generalmente aceptados en aquella época y en aquel pueblo, según postula la fórmula política de Gaetano Mosca.

A medida que un pueblo se civiliza, el hecho de poseer los instrumentos del poder no basta; es necesario haberlos adquirido observando ciertas reglas y principios, que confiere el derecho, universalmente reconocido de gobernar. Poder y derecho son entonces, las dos nociones fundamentales de la filosofía política y de la filosofía jurídica, respectivamente.

Para el filósofo de la política el problema principal es el de la distinción entre poder de hecho y poder de derecho; para el filósofo del derecho en cambio, el problema

principal es el de la distinción entre norma válida y norma eficaz. Es verdad que el poder sin derecho es ciego y el derecho sin poder queda vacío, es por ello que para estudiar el orden social de un país en un tiempo determinado es necesario analizar los principios de legitimidad de ese orden, es decir, las razones que transforman al poder en legítimo.(50)

Como toda organización social, el Estado requiere de un orden cuyo ejercicio debe encontrarse legitimado entre la sociedad a que rige. Dicha legitimidad puede estar garantizada de diversas maneras, al decir de Max Weber(51), de manera puramente íntima: puramente afectiva, racional con arreglo a valores o religiosa; o bien, por la expectativa de determinadas consecuencias externas, o sea, por una situación de intereses. En este sentido, "un orden debe llamarse: a) Convención: cuando su validez está garantizada externamente por la probabilidad de que, dentro de un determinado círculo de hombres, una conducta discordante habrá de tropezar con una (relativa) reprobación general y prácticamente sensible. b) Derecho: cuando está garantizado externamente por la probabilidad de la coacción (física o psíquica) ejercida por un cuadro de individuos

---

50. BOBBIO, Norberto y SOVERO, Michelangelo. Origen y Fundamentos del Poder Político. Edit. Enlace-Orijalbo, 2ª ed. México, 1988, págs. 19 a 24.

51. WEBER, Max. Op. Cit. Pág. 27.

instituidos con la misión de obligar a la observancia de ese orden o de castigar su transgresión".

Siguiendo las ideas de Weber, *convención* debe llamarse a la costumbre que, dentro de un círculo de hombres, se considera como válida y que está garantizada por la reprobación de la conducta discordante; en contraposición al derecho, falta el cuadro de personas especialmente dedicado a imponer su cumplimiento.

De ahí que la organización interna de cada país refleje la manera en que los detentadores del poder se encuentran dispuestos a distribuirlo. De hecho, es precisamente la necesidad de distribuir y ejercer el poder conforme a reglas establecidas, una de las razones fundamentales para la creación del Estado. "Es la síntesis más alta a la que llega, en su movimiento dialéctico, el espíritu objetivo o espíritu del pueblo, después de pasar por la tesis (familia) y la antítesis (sociedad civil). ... el Estado no es para Hegel una mera institución coactiva que restringe las libertades de los individuos para asegurar la libertad colectiva, sino una totalidad moral, que enierra en sí -unificándolos- la moral y el derecho. De aquí se

derivan consecuencias fundamentales para la concepción del Estado y la del individuo frente a él."(52)

No todo grupo político por el solo hecho de ser político es también legítimo. Es por ello que el Estado es conceptualizado por Weber como el detentador del monopolio de la fuerza legítima, y no sólo de la fuerza, puesto que la sola fuerza no es suficiente, pues es necesario que la fuerza sea acompañada o precedida de razones tales de su ejercicio que hagan de la obediencia de los destinatarios del poder no una pura y simple observancia externa sino una aceptación interna.(53)

Estableciendo la relación entre derecho y poder, "Desde el punto de vista del soberano (entendido aquí como el detentador del poder), la legitimidad es lo que fundamenta su derecho; la legalidad es lo que establece su deber. Desde el punto de vista del súbdito, al contrario, la legitimidad es el fundamento de su deber de obedecer; la legalidad es la garantía de su derecho de no ser oprimido."(54)

---

52. GONZALES URIBE, Néctor. Teoría Política. Edit. Porrúa, 5ª ed. México, 1988, págs. 33 y 34.

53. BOBBIO, Norberto y BOVERO, Michelangelo. Op. Cit. pág. 26.

54. BOBBIO, Norberto, et. al. Op. Cit. pág. 30.

Aunque diversas son las teorías sobre el origen del Estado, como la pactista (contrato social), de la familia como origen del Estado, de la lucha de clases, ampliamente criticadas por Kelsen(55); para efectos de este estudio entiendo al Estado como sistema normativo que regula el ejercicio del poder en un espacio y tiempo determinado, puesto que en los Estados modernos la soberanía, que implica la facultad de autodeterminación para el ejercicio del poder, reside y dimana del pueblo, quien lo ejerce a través de los poderes constituidos bajo el gobierno de las leyes, porque "La ley no tiene pasiones que necesariamente se encuentran en todo hombre"(56); máxima aristotélica planteada en *La Política* como solución al problema en forma de dilema, que consiste en saber si: "¿Es más conveniente ser gobernados por el mejor hombre o por las mejores leyes?"

Es por ello, que para entender la forma en que se ha dado la descentralización en México se debe analizar en principio la forma en que se ha organizado en su interior, el Estado Mexicano.

---

55. KELSEN, Hans. *Teoría del Estado*. Editora Nacional. Traducción directa del alemán por Luis Legas Lacambra. México, 1983. Págs. 27 a 34.  
56. Citado por BOBBIO, Norberto, et. al. op. Cit. pág. 31.

En doctrina política y constitucional, se han diferenciado entre varios tipos de Estado: Unitario, plural, confederal y federal.

a) Los estados unitarios, son aquellos que existen formando un todo unido, tanto en el aspecto político como constitucional, con un solo gobierno, lo cual da como resultado un Estado homogéneo e indivisible.

b) Los estados plurales, son aquellos que pueden darse solo empíricamente, puesto que surgen de relaciones interestatales en donde pueden verse afectados o no, los instrumentos constitucionales que los organizan, es por ello que tienen un interés excepcional para el Derecho Constitucional y para la Teoría del Estado, me limito a citar sus tipos:

La unión *personal* de estados surge por aplicación automática de leyes sucesorias que vinculan en un mismo titular las jefaturas de Estado de dos países. Algunos ejemplos de uniones personales constitutivas de estados plurales se dieron entre Castilla y Aragón (Isabel y

Fernando), España y el Santo Imperio (Carlos I de España y V de Alemania).(57)

La unión real de Estados consiste igualmente en una comunión de jefaturas de Estado, que permanecen distintos. Tienen su origen en un acto de Derecho Internacional convencional (pacto o tratado), por lo que su fundamento jurídico tiende a la permanencia, fortalecida por actos legislativos, soberanos pero convergentes, de ambas partes contratantes. "Ejemplo clásico de unión real, constitutiva de Estado plural, es la de Austria-Hungría, vinculadas con arreglo a la Pragmática Sanción de 1723".(58)

c) La Confederación es una vinculación de estados, creada por un pacto internacional, que da lugar a un poder que se ejerce de modo inmediato, sobre los estados miembros y no sobre los individuos. El objetivo habitual de la Confederación, en opinión del maestro De la Madrid, "ha sido la seguridad exterior e interior. Sin embargo, se pueden dar a las confederaciones otros objetivos, en los últimos tiempos, por ejemplo, los económicos".

---

57. DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Elementos de Derecho Constitucional. Edit. Instituto de Capacitación Política. 1.ª ed. México 1982, pág. 328.  
58. DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Op. Cit. Pág. 328.

La Confederación es por tanto, una vinculación jurídica-internacional, no una entidad jurídico-política, es por ello que la Confederación no da lugar al nacimiento de un nuevo Estado, en vista de que la fuente de la Confederación es un tratado internacional, que deja subsistentes las unidades estatales contratantes, con plenas facultades soberanas.

El órgano que por regla general regula las decisiones de la Confederación es un congreso o dieta, que por regla general como lo asegura el licenciado De la Madrid(59), es un congreso de embajadores, ya que sus componentes son representantes de los gobiernos de sus estados, sujetos a mandato imperativo, es decir, a un encargo especial, regulado y limitado por sus propios gobiernos, ya que sus decisiones requieren en todo caso de la ratificación del gobierno correspondiente. Se dice que en las confederaciones no hay órgano genuinamente ejecutivo, sino que por regla general existe una comisión permanente del congreso conferado, por lo que la falta de cumplimiento a los pactos adoptados en su seno, sólo da lugar a sanciones de Derecho Internacional, tal como lo sostiene Jellinek(60).

---

59. DE LA MADRID MURTADO, Miguel. Op. Cit. Pág. 326.

60. Citado por DE LA MADRID MURTADO, Miguel. Op. Cit. Pág. 326.

d) El Estado Federal surge en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787. Se afirma que no respondía a un esquema previo de la ciencia y técnica políticas, puesto que surgió como solución pragmática al problema político concreto de las trece colonias que se independizaron de Inglaterra en América. Posteriormente, el federalismo como forma de estado fue adoptado en nuestro país y en otras repúblicas latinoamericanas (como Argentina, Brasil y Venezuela).(61)

El Estado federal puede surgir como resultado de una vinculación de estados hasta entonces independientes, como fue el caso de los Estados Unidos de América, o bien, como resultado de una nueva estructura constitucional adoptada por un Estado organizado antes unitariamente, como es el caso de México, según nuestra historia lo ha marcado.

Las características de los estados federados, se resumen en las siguientes:

1. Existe un gobierno central, común a todo el territorio.

---

61. DE LA MADRID MURTADO, Miguel. Op. Cit. Pág. 326.

2. Está compuesto de varias entidades federativas, que han cedido una parte de su soberanía al Estado Nacional, lo cual les hace perder personalidad jurídica internacional, pero la conservan en cuanto a su organización y gobierno interno, ejerciendo su jurisdicción local en aquellas materias que no se atribuyeron expresamente en el ordenamiento constitucional a la competencia de la Federación.

3. Para la formación de las leyes que rigen a la Federación, las llamadas entidades federativas intervienen a través de sus legislaturas locales y de sus representantes al Congreso de la Unión.

Así pues, el Federalismo nació como una solución pragmática a un problema específico: el de los estados que surgían de las antiguas colonias inglesas en Norteamérica. En efecto, los angloamericanos inventan el sistema federal como una estructura estatal que permite unir en una organización varios entes soberanos, sin que éstos pierdan por completo su existencia. Establece por tanto, dos órdenes jurídicos coexistentes: el federal y el local, de cada uno de los estados miembros, cada uno con sus respectivas competencias. Es en la Constitución que rige a la federación en donde se delimitan las facultades de los

poderes federales, entendiéndose que las restantes facultades, en respeto de la soberanía de cada entidad, quedan bajo la competencia de los órganos locales.

El Licenciado De la Madrid ha identificado como ventajas técnicas de este modo de organización política, las siguientes:(62)

1. Permite la estructuración de vastas organizaciones políticas, antes dispersas.
2. Ofrece un marco político apropiado para la coexistencia de varios grupos religiosos, raciales y culturales.
3. Propicia una democracia auténtica y protege la libertad.

El federalismo también representa una técnica de división de poderes y de protección a la libertad humana que fortalece los ideales democráticos.

Si el sistema federal fue, en el país de su origen un producto de la propia experiencia, al cabo del tiempo se le consideró susceptible de ser utilizado en pueblos que no

---

62. DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Op. Cit. Pág. 327.

habían recorrido análoga trayectoria histórica a la que en Estados Unidos se había dado en la integración de las trece colonias, naturalmente independientes, que se unieron en una federación. De este modo se independizó el sistema federal del fenómeno histórico que lo hizo aparecer y conquistó vigencia autónoma en la doctrina y en la práctica constitucional.

Tal es el caso de México, que ha adoptado la forma de gobierno republicana, representativa, democrática y federal, según se plasmó en nuestra Constitución Política(63).

Pese a los argumentos en contra, respecto de la factibilidad histórica de que nuestro país haya adoptado la forma de Estado federal, el Licenciado Tena Ramírez ha sostenido que "si el federalismo sirve para centralizar poderes antes dispersos, como aconteció en Estados Unidos, también puede ser utilizado para descentralizar poderes anteriormente unificados, según ha sucedido en Estados originariamente unitarios, como México. El sistema federal ha llegado a ser, por lo tanto, una mera técnica constitucional, cuya conveniencia y eficacia para cada país no se miden conforme a las necesidades de

---

63. Artículo 32.

Norteamérica, sino de acuerdo con las del país que lo hace suyo".(64)

Hay quien sostiene que el federalismo mexicano tuvo su origen en las diputaciones provinciales establecidas por la Constitución de Cádiz de 1812, las cuales tenían como propósito la descentralización del poder colonial.(65)

Fue al consumarse la independencia en 1821, cuando un Estado unitario, que correspondía al antiguo virreinato y no varios Estados los que surgían al la vida independiente, según sostiene el maestro Tena Ramírez, ya que los diputados al primer Constituyente reunido en 1822 no representaban a entidades autónomas; sostiene de igual manera que "ni siquiera las entidades de la América Central, que no habían pertenecido a Nueva España, mandaron a sus representantes para celebrar un pacto con las provincias del virreinato, sino que previamente se declararon unidas al nuevo Estado unitario y después enviaron a sus representantes al Congreso".(66)

Disuelto por Iturbide el primer Constituyente, estalló la rebelión de Casa Mata, encabezada por Santa Anna. Fue

---

64. TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa. 10ª Ed. México, 1970. pág. 114.

65. DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Op. Cit. Pág. 328.

66. TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit. Pág. 114 y ss.

entonces cuando se agitó la opinión pública por los jefes rebeldes, despertando la ambición de las diputaciones provinciales, creadas por la Constitución centralista de Cádiz, para ejecutar las medidas administrativas del gobierno central y que hasta entonces no habían tenido manifestaciones de vida.

Al reunirse el segundo Congreso constituyente en 1823, tras la caída del imperio, hubo una fuerte reacción por parte de las provincias debido a las tendencias de dicho Congreso para la adopción del sistema centralista. Esta tendencia se debió a la presión ejercida por las clases conservadoras del país, las cuales pretendían implantar un régimen centralista, que permitiera el mejor control de sus intereses; pero este sistema estaba muy lejos de responder a las verdaderas aspiraciones del pueblo, cuya solución sólo la concebían los liberales a través del sistema federal. Por tanto, la amenaza de las provincias a separarse del poder central y la presión ejercida por la clase media ilustrada y los diputados liberales dentro del mismo Congreso, fueron causa de que el Congreso de 1823 diera a conocer su célebre *Voto del Congreso*, en que hacía saber a las provincias que se había aceptado la forma de gobierno federal. (67)

El segundo Congreso constituyente inició sus labores el 5 de noviembre de 1823 y pocos meses después, el 3 de febrero de 1824, expidió el Acta Constitutiva, cuyo artículo 5º estableció la forma federal y el 7º enumeró los Estados de la Federación. "Fue el Acta Constitutiva el documento que consignó la primera decisión genuinamente constituyente de pueblo mexicano, y en ella aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho, los Estados."(68)

En la transición de 1823 a 1824, se decidió por el federalismo para poder estructurar el Estado sobre bases liberales y democráticas como una organización que permitiera a las fuerzas políticas mexicanas destruir en definitiva el sistema colonial.

El federalismo, que había sido actitud política en su origen, siguió siéndolo al convertirse en bandera de partido cuando los liberales lo defendieron como forma indeclinable de libertad. "Su importancia polémica, esencialmente política, ocultó durante los años de lucha su conveniencia real para la vida del país. Sólo voces aisladas señalaron por entonces la necesidad de descentralizar el mecanismo gubernamental, atendiendo a las

---

68. TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit. Pág. 118.

peculiaridades regionales. El tiempo y la victoria dieron la razón a quienes consideraron inevitable fraccionar la autoridad en la vasta extensión territorial."(69)

Una vez adoptado, el sistema federal pasó por una grave crisis de anarquía. Desde el punto de vista fiscal, la duplicidad desordenada de impuestos y la erección de trabas arancelarias por parte de los gobiernos locales, orillaban a la bancarrota de la economía nacional. En el aspecto político el federalismo propiciaba la formación de cacicazgos locales, que, por irresponsables y arbitrarios, hacían nacer en quienes los soportaban el deseo de una mayor intervención de los poderes centrales.

Así se formó una conciencia favorable a la centralización, que fácilmente toleró la práctica de traspasar a los órganos centrales facultades que de acuerdo con el sistema corresponden a los Estados. Sin embargo, al lado de esa práctica se ha mantenido alerta y combativa la ideología política del federalismo mexicano, puesto que los legisladores, con la voluntad del pueblo mexicano, siempre ha visto en el federalismo una técnica democrática, protectora de la libertad.

Es un hecho que si nuestra experiencia histórica no encuadra perfectamente en la doctrina del sistema federal, aunque tampoco encaja en el centralismo, de donde podría concluirse, junto con el maestro Tena, que "estamos ensayando un sistema de perfiles singulares"(70). México, que ha tenido profundos antecedentes unitarios con decisiones centralizadas, se esfuerza por descentralizar el control político, aunque sea exclusivamente al nivel legislativo, puesto que en su marcha se encuentra con su pasado, que lo refrena en su marcha; a diferencia de los Estados Unidos, que trata de introducir unidad en su variedad histórica, para lo cual encuentra también, de manera contraria al nuestro, la resistencia de su pasado.

"La raíz más profunda de nuestro federalismo se encuentra, sin embargo, en la organización político-social del México antiguo: la triple alianza (asteca-acolhua-tepaneca) en torno de la cual se agrupaban numerosos señoríos, que venían a constituir verdaderas provincias federadas: Se trataba de una serie de autonomías territoriales que, formando auténticas confederaciones, giraban alrededor de las grandes alianzas (México-Tenichtitlan-Texcoco-Tlacopan; Tlaxcala-Cholula-Huejotzingo)."(71)

---

70. Ibidem.

71. SAYEG MELU, Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano. 2ª ed. México, 1967. Tomo I, Pág. 221.

En los intentos centralistas de 1836 y 1843, las clases privilegiadas y la dictadura militar combatieron la democracia mexicana.

"Muy grave, sin duda, fue la consecuencia más inmediata que produjo a nuestro país la substitución del sistema federal por el absurdo centralismo que implantaron las 'Siete Leyes': la pérdida del territorio Tejano. Fue preciosa la coyuntura que la ruptura del pacto federal brindó a aquél, para proclamar su segregación de la República mexicana y, consiguientemente, su declaración de independencia."(72)

En 1847 se restituyó el federalismo; pero fue vencido nuevamente por la dictadura santanista, hasta que la Revolución de Ayutla desterró para siempre al dictador y con ello, el último reducto centralista.

En 1857 se adoptó unánimemente y en forma definitiva el federalismo, reafirmando la decisión del pueblo mexicano. Su adopción, considerando nuestros antecedentes históricos, no fue motivo de prolongados debates y cálidas discusiones; se puede decir que el principio del federalismo estaba ya conquistado desde tiempo atrás; contó con su inmediata

---

72. SAYEG HELU, Jorge. Op. Cit. Pág. 287.

consagración en el Proyecto, y mereció la adhesión unánime de los miembros de la Asamblea Constituyente.(73)

La Guerra de Reforma y el llamado Segundo Imperio, que amenazaron el sistema feudal, fueron derrotados por el liberalismo mexicano con lo cual se consolidó en definitiva la República Federal.

El porfirato respetó formalmente el orden constitucional de 1857, pero no se sometió a él en realidad. El federalismo era, simplemente, una forma constitucionanal pero no se practicaba en la realidad política, la historia lo demuestra. El centralismo era la técnica dominante durante este periodo.

"La Revolución de 1910 reafirma nuevamente la decisión en favor de la República federal en la Constitución de 1917 vigente, pero sabemos bien cuál es la realidad: el federalismo es todavía, en nuestro país, una fórmula no colmada aún. La Federación lo es casi todo. Además, por sucesivas reformas constitucionales, se han atribuido, progresivamente, más competencias por razón de materia a la Federación, aumentando las atribuciones legislativas del Congreso de la Unión."(74)

---

73. SAYEG NELU, Jorge. Op. Cit. Pág. 460 y ss.

74. DE LA MADRID MURTADO, Miguel. Op. Cit. Pág. 329.

Sin embargo, este federalismo formal y escrito, semántico, como lo califica el Licenciado De la Madrid(75), ha sido el dique contra un centralismo histórico, profundamente acentuado. Sin embargo, sigue ofreciendo al país fecundas perspectivas en su evolución política.

Una de las más importantes consecuencias del sistema federal, es la distribución de competencias entre la Federación y los estados miembros, es decir, una real y verdadera distribución de poderes, de facultades de decisión.

Nuestra Constitución vigente siguió el sistema angloamericano, en el cual los estados miembros de la federación, mediante un pacto expreso en la Constitución, otorgaron ciertas facultades al poder central, reservándose para ellos las restantes.

Así, el artículo 124 Constitucional define el sistema de distribución de competencias de la siguiente manera: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados".

---

75. DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Op. Cit. Pág. 330.

A la Federación se le otorgan, fundamentalmente, las competencias idóneas para sus funciones de tipo general: relaciones exteriores, defensa nacional, cuestiones relativas a la integridad del Estado federal, etc.

A los estados se les dejan competencias suficientes para el adecuado autogobierno local. Sin embargo, no debe soslayarse el fenómeno que se ha presentado en nuestro país sobre el crecimiento de las competencias federales, que se ha dado mediante la modificación de nuestra Constitución General.

Es fácil bajo este esquema saber qué materias son de competencia federal y por ende, conocer los cotos de su actividad, simplemente hay que examinar la Constitución federal. En ella están consignadas expresamente las facultades de los funcionarios federales; por exclusión, las competencias estatales serán aquellas que no estén atribuidas, formal y expresamente, a la Federación. El principio constitucional es, pues, que los funcionarios federales actúan en ejercicio de facultades expresas y limitadas.

Por tanto, todas las facultades de los poderes federales son expresas, en cuanto que tienen su apoyo en su conferimiento constitucional expreso. Pero, entre las facultades expresas, encontramos dos grandes tipos(76): *facultades expresas* y *facultades implícitas*.

- Las facultades expresas son aquellas que la Constitución federal otorga a los poderes federales de manera concreta, determinada y específica. Tradicionalmente se ha dicho que la competencia del Congreso de la Unión se encuentra en las primeras XXIX fracciones del artículo 73 Constitucional; el artículo 89 establece las principales incumbencias del Ejecutivo; y los artículos 103 a 106 establecen la competencia del Poder Judicial federal.

- Las facultades implícitas son aquellas que el Congreso puede otorgar a sí mismo, o a los otros dos poderes, como medio necesario para el ejercicio eficaz de las facultades expresas.

Los requisitos para el otorgamiento correcto de las facultades expresas son:

---

76. TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit. Pág. 130 y ss.

Primero.- La existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercitarse.

Segundo.- La relación de medio a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la explícita.

Tercero.- El reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita, y su otorgamiento, por el mismo Congreso, al poder que la necesita.

De lo cual derivan, en opinión del Licenciado De la Madrid(77), las siguientes consecuencias:

Primera.- La facultad implícita no es autónoma, sino dependiente de una facultad principal.

Segunda.- Sólo el Congreso de la Unión puede concederse o conceder este tipo de facultades.

La última fracción del artículo 73 Constitucional establece que el Congreso de la Unión tiene la facultad de expedir todas las leyes que sean necesarias, con el objeto de hacer efectivas las facultades explícitas, concedidas por la Constitución a los poderes federales.

---

77. TENA RAMIREZ, Felipe. Op. Cit. Pág. 331

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Nuestro país no ha tenido que hacer mucho uso de esa facultad para llevar a cabo la centralización de materias estatales, en favor de los poderes federales; por regla general se ha logrado a través de reformas y adiciones constitucionales. No sucede así en los Estados Unidos de Norteamérica, donde las facultades implícitas son frecuentemente utilizadas para aumentar competencias federales, seguramente debido al origen filosófico de su federalismo.

Para Hans Kelsen(78), el federalismo es una forma de descentralización, que se mide a partir de tres grados:

- a) La comuna o municipio, que goza de cierta autonomía administrativa.
  
- b) La provincia autónoma, que alcanza determinada autonomía política; pero cuya Constitución es impuesta por el Estado dominante.
  
- c) El estado-miembro o federado, que goza de autonomía constitucional.

---

78. Citado por DE LA MADRID MURTADO, Miguel. Op. cit. Pág. 328.

De esta clasificación, la primera y la tercera son las que interesan a nuestro país, ya que la segunda categoría no ha existido en nuestra organización política.

La doctrina suele dar el nombre de autonomía a la competencia de que gozan los estados-miembros para darse sus propias reglas, principiando por su Constitución. No hay que confundir este concepto con el de soberanía, que es la autodeterminación plena, sin determinantes jurídicos; en tanto que la autonomía presupone, al mismo tiempo, una zona de autodeterminación y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas.

Cabe hacer notar que la autonomía constitucional se desenvuelve y expresa en las constituciones locales.

## II.2. LA DESCENTRALIZACION COMO EQUILIBRIO DE PODER

Desde el despertar de la humanidad, cuando incipientemente el hombre procura por su organización política y se une en clanes, gens y tribus, en orden a la necesidad de supervivencia y en razón a la aspiración de protección personal y de sus intereses comunes, surge entre los grupos el requerimiento de un guía rector de sus destinos, que con

arreglo a sus deseos lo conduzca por senderos de paz, prosperidad y beneficio, a fin de obtener para los miembros de la sociedad una distribución equitativa de los bienes y el respeto a los bienes colectivos que de esa unión resultaren para sus componentes.

Sin embargo, la historia relata como esos ideales de grupo fueron frustrados por la ambición que de inmediato surgió en aquellos que, por designio o fuerza, habían obtenido el control, y numerosos son los casos en donde por ejercicio tiránico del poder se rompió la unidad, armonía y equilibrio de las comunidades.

En ese proceso evolutivo de conformación de los grupos, surgen pueblos que con una diferente estructuración dieron origen a la creación de los primeros Estados, entendidos como organización política, jurídica, económica y social, en un territorio determinado, bajo un poder de mando otorgado por la comunidad, según la razón u obtenido por presión ejercida por el grupo dominante sobre el todo social.

Con el desarrollo de la ciencia política, diversos han sido los postulados que se han desarrollado para explicar el comportamiento de los factores de poder, dando las bases

para su control, es así como en la profundidad de su ciencia, Aristóteles en el libro sexto de *La Política*, señala que sólo por medio de la división del poder público puede guardarse un equilibrio única forma que permite evitar el centralismo de poder del gobernante, quien al ejercerlo sin control, indefectiblemente conduce a la arbitrariedad y despotismo. La división de funciones es por tanto, el pilar fundamental para el equilibrio del poder, a través de sistemas de frenos y balanzas tendiente a lograr la armonía del poder público.

Es así como a través de la evolución de la humanidad, se encuentra la respuesta que la sociedad ha dado para evitar el ejercicio del poder absoluto de los monarcas, de los líderes, de los gobernantes, y es así como se inicia el establecimiento de los principios de libertad y respeto a los derechos del hombre, que se plasma en la configuración del constitucionalismo universal.

"Para esta América nuestra, el elevado contenido de los postulados de soberanía popular, división de poderes, representación política y constitucionalismo fueron definitivos, y en México cristalizaron en los ideales de independencia y libertad, que con clamor exigía un pueblo que otrora fuese paradigma por el esplendor de su

organización política, social y económica, que el invasor español trastocó con una sujeción inmisericorde, que condujo a trescientos años de cruel dominación, largo periodo en que la explotación y el abuso de poder fueron las características esenciales del colonialismo degradante del europeo."(79)

El régimen institucional de los aztecas o mexicas no solamente era una sociedad política organizada, sino que estaba constituido como un verdadero Estado, en que los tres elementos que lo integran: pueblo, territorio y poder, se encontraban ya suficientemente precisos, definidos y dentro de una recia estructuración jurídica, tal como lo afirma el Dr. Sayar Melú(80).

Fue un Estado monárquico con un gobernante supremo, denominado tlatoani, quien fungía además como director nato del ejército. De hecho asumía las funciones de un rey, cuyo poder derivaba directamente de la divinidad:

"El tlatoani cubre con su sombra, protege, es como una ceiba frondosa, como un ahuhuete. Tiene valor, autoridad, es afanado, honrado, tiene nombre, tiene fama. El buen

---

79. DE LA HIDALGA, Luis. El Equilibrio del Poder en México. Ed. UNAM. 1ª ed. México, 1986. Pág. 11  
80. SAYAR MELU, Jorge. Op. cit. pag. 88.

tlatoani lleva su carga en la espalda, en su regazo, tiene a su cargo las cosas del pueblo. El convoca, reúne a la gente. Obra como Señor, es hombre responsable, lleva a cuestras las cosas del pueblo, las lleva en su regazo, gobierna: es obedecido. Bajo su sombra, su protección, viene a colocar la gente. El preside, sostiene al pueblo."(81)

Con el llamado encuentro de dos culturas, como lo describe el maestro Sayeg Helú en su imponente obra constitucionalista(82), trecientos largos años vivió nuestro país la transición de dos Méxicos: el antiguo, el de las florecientes culturas indígenas y el moderno, que se desarrolla a partir del movimiento de independencia. En este lapso, considerado nuestra etapa medieval, que va del siglo XXVI al XIX, la importante estructura centralista que existía en el México antiguo y cuyo ejercicio estaba concentrado en el Tlatoani, recibió la influencia de una monarquía no menos centralista, que en los países europeos de la época reinaba. Es por ello que en las raíces de nuestro país como nación independiente, se encuentra inmersa la tendencia a concentrar el poder en solo algunas manos.

---

81. Códice Mexitense de la Real Academia, Vol. VIII, folio II, r., en Historia Documental de México, Tomo I, pág. 36, citado por SAYEG HELU, Jorge. Op. cit. Pág. 59.  
82. SAYEG HELU, Jorge. Op. cit. págs. 59 y 60.

Durante la colonia, el virrey de la Nueva España, como suprema autoridad debía mantener el dominio de la tierra como expresión de soberanía del rey, pero frente al poder de la iglesia, procuraba su posesión en forma aparentemente pacífica, protegida como trabajo remunerado con ciertas libertades y auxilio, hecho que propició la formación de dos corrientes de lucha por los poderes terrenales: la iglesia que trataba de formar una teocracia dominante y la sociedad civil, que para no caer en la desorganización, manifestaba su derecho denotando un total absolutismo.

Como lógica consecuencia, no hubo nunca en ese período la posibilidad de formar un equilibrio de poder, pues el absolutismo dominante en lejanas tierras se manifestaba con mayor rigor en la Nueva España, de hecho la corona tuvo que hechar mano a disposiciones jurídicas de la época, como la dictada en 1525 con la llamada residencia que establecía un juicio a nombre del monarca, tendiente a evitar a los gobernantes de la colonia adquirir fuerza política propia, pero ello solo tenía como fin absorber el poder y no precisamente buscar un equilibrio. La creación de las audiencias tuvo el mismo objeto.

Un nuevo intento para equilibrar el poder, siempre en favor de la corona, fueron los *visitadores*, como mediadores entre los poderes de la audiencia y el virrey, que al adquirir fuerza dominante cayó en los extremos y sembró terror, ya que su autoridad sobrepasaba a la del mismo virrey y cuya creación tuvo básicamente como objeto apagar el sentimiento libertario que se estaba gestando en la Nueva España.

La conquista y la colonización trasplantaron a nuestro territorio las instituciones y técnicas europeas y los sistemas mexicas, transformados al sentido español de su época tuvieron sus primeras adaptaciones en la creación del municipio, que al tomar algunos aspectos de organización del *calpulli* indígena se presentó como el poder residente en los ayuntamientos a cuyas resoluciones se sometía el propio conquistador.

Durante la lucha libertaria, diversos fueron los conceptos de distribución de poder que se esbozaron, mientras algunos proponían un gobierno monárquico que fuera encabezado por Fernando VII, en vista de los problemas que enfrentaba la monarquía española, otros, como Morelos buscaban una verdadera independencia de la corona y del régimen monárquico, puesto que el ejercicio del poder en estas tierras debía ser ejercido por los nacionales. Sin

embargo, con Iturbide se continuó con el ejercicio de un poder centralizado.

A la caída de Iturbide, las provincias habían quedado prácticamente independientes del gobierno central y solo bajo el control de sus propios representantes, ya que el congreso nacional constituyente carecía de unidad y autoridad a consecuencia del Plan de Casamata, que los reconocía solo como convocantes, no como constituyentes, como se describió en el párrafo anterior, hasta que se formule la convocatoria y fuera publicada la base para constituir una República federativa, como exigía dicho plan.

Por su parte, Luis de la Hidalga(83) sostiene que el federalismo en México nace por particular convicción y quien afirma que tiene su fuente en el modelo norteamericano persiste en un error puesto que resta a México la iniciativa propia en la formación de sus instituciones, ya que, "como afirma Rabasa, fue la satisfacción de una necesidad el motivo que le permitió surgir. Es original, y parte de 1822, cuando al negarse validez a los Tratados de Córdoba procura darse una Constitución que la falacia de Iturbide entorpece, pero que

---

83. DE LA HIDALGA, Luis. Op. Cit. Pág. 48

renace con firmeza en el segundo Congreso Constituyente el 7 de noviembre, con la representación de veintiún estados y cinco territorios que claman por establecer una República federal, impulsados por Miguel Ramos Arizpe, quien nunca cejó en su propósito, y culminan con el Acta Constituyente de la Federación Mexicana del 26 del mismo mes, aprobada el 31 de enero de 1824, que habría de ser el fundamento de la Constitución federal ese mismo año.

El artículo quinto del Acta se pronuncia enfáticamente por el federalismo como norma de gobierno, adoptando el sistema bicameral. En el noveno se refiere a la división de poderes, depositando el ejecutivo en uno o varios individuos. El judicial, representado por una corte suprema y los tribunales necesarios establecidos en los estados, y el legislativo en las cámaras que forman el congreso aclarando, que no podrán reunirse jamás dos o mas de ellos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo. En cuanto a los estados de la unión, la división de poderes guarda la misma estructura del poder federal, como forma de equilibrio y freno al poder público, acorde con los preceptos de sus propias constituciones dentro del marco de las normas supremas."(84)

---

84. DE LA HIDALGA, LUIS. Op. Cit. Pág. 86.

Los constituyentes de 1857 y de 1917, adoptaron el federalismo así como la división de poderes sin cuestionamiento alguno, con lo cual se ha confeccionado el sistema constitucional que nos rige en la actualidad, que da la posibilidad jurídica de alcanzar un auténtico equilibrio del poder en nuestro país.

Las constituciones federales y los gobiernos liberales se olvidaron de la existencia de los municipios, como presupuesto de un adecuado funcionamiento de la federación y, en consecuencia, no los reglamentaron.

El gobierno del General Díaz borró, aún más, todo vestigio de autonomía municipal, impregnándolos más de la técnica centralista, al agrupar a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores, que recibieron las denominaciones de partidos, distritos, prefecturas o cantones.

Sin embargo, la libertad - según dice Montesquieu en El Espíritu de las Leyes - es la palabra que tiene más acepciones y que ha sido interpretada de múltiples maneras. La libertad, es el derecho de hacer lo que las leyes permiten, y si un ciudadano pudiera hacer lo que las leyes

prohiben, no tendría más libertad, porque los demás tendrían el mismo poder.

En clásicos párrafos que integran el capítulo IV de su libro XI, ha dejado la idea vertebral de la división de poderes: "... la libertad política no reside fuera de los gobiernos moderados. Pero en los estados moderados tampoco la encontramos siempre; sería indispensable para encontrarla en ellos que no se abusara del poder, y nos ha enseñado una experiencia eterna, que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que incite al abuso, a la extralimitación. ¿Quién lo diría?, ni la virtud puede ser ilimitada. Para que no se abuse del poder, es necesario que le imponga límites la naturaleza misma de las cosas. Una constitución puede ser tal, que nadie sea obligado a hacer lo que la ley no manda expresamente, ni a no hacer lo que expresamente le prohíbe".

"Para fundar un estado moderado - elemento condición de la existencia de la libertad - es preciso combinar las fuerzas, ordenarlas, templarlas, ponerlas en acción; darles, por así decirlo, un contrapeso, un lastre que las equilibre para ponerlas en estado de resistir unas a otras.

Es una obra maestra de legislación que el azar produce rara vez y que rara vez dirige la prudencia".(85)

La libertad pues, en un Estado de derecho implica la garantía jurídica de que el pueblo, en quien reside la soberanía, puede autodeterminarse, decidir la forma de su gobierno y decidir quién ejercerá el gobierno en su nombre, con la seguridad de que el poder será ejercido por éste bajo un sistema de leyes, estrechamente vigilado por el poder judicial.

Sin embargo, la división de poderes postulada por nuestra Constitución General, no garantiza en mi modesta opinión, que el poder no será concentrado en una sola persona, puesto que es imposible, como la mayoría de los tratadistas de derecho administrativo sostienen, que la división entre los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, pueda fácilmente delimitarse, puesto que en la realidad práctica, son diversas las atribuciones que los titulares de cada uno de esos poderes tienen con respecto a los otros, de ahí que se distinga entre sus funciones formales y materiales.(86)

---

85. MONTESQUIEU. El Espíritu de las Leyes. Citado por De la Madrid Hurtado, Miguel. Op. Cit. Pág. 375.

86. Uno de los autores que desarrolla de mejor forma la teoría es CARPISO MC.GREGOR, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Siglo Veintiuno Editores. 4ª ed. México, 1964.

Sólo mediante el fortalecimiento del sistema federal se podrá tener la garantía de que el ejercicio del poder no será concentrado en pocas manos, puesto que el presupuesto lógico del pacto federal consiste en que los gobiernos estatales, como poder autónomo en la circunscripción territorial determinada, adopte las decisiones que sean necesarias para su comunidad; la federación solamente debe velar por los intereses de la unión.

El orden constitucional mexicano, establece como célula del régimen federal a la figura del municipio, el cual se estudia como una forma de descentralización política, aunque en mi opinión debe estudiarse como la única forma de descentralización, porque implica la forma en que el poder será distribuido en nuestra nación.

En efecto, es una forma de descentralización política, en cuanto que se reconocen a las comunidades poderes propios, formando una entidad autónoma, en virtud de que se gobiernan por sí mismos a través de los ayuntamientos, sin embargo esta autonomía tiene sus límites, ya que la ley que los crea es expedida por la legislatura estatal; por ello, si bien gozan de cierta autonomía, no tienen facultades legislativas y carecen de autodeterminación en este aspecto.

La Ley Orgánica del Municipio Libre es creada por las legislaturas locales, regulando la organización municipal en sus diversos aspectos; tales como la duración en el encargo del presidente municipal, regidores y síndicos, requisitos para desempeñar estos cargos y funciones propias de los mismos, sus relaciones con los poderes locales y federales, etc.

Analizando el sistema de organización de nuestro país, establecido desde el nivel Constitucional, y considerando la dimensión de nuestro territorio, no se entiende fácilmente el centralismo que aun nos afecta; es evidente que no ofrece ninguna ventaja. Durante muchos años se ha sugerido que nuestro país debe experimentar un cambio que se realice conforme a derecho, apoyado en la experiencia de sus instituciones y en la fuerza de sus principios. La voluntad de llevarlo a cabo es manifiesta, por ello el concepto de la descentralización ha surgido para abrir nuevos cauces en el desarrollo regional, en la administración pública y en la cultura nacional misma, tratando de fortalecer el país para lograr un mayor y óptimo aprovechamiento de sus recursos naturales, estimular la enorme capacidad productiva de los mexicanos y porqué

no, *descentralizar* la responsabilidad en la toma de decisiones.

En efecto, el federalismo y la descentralización deben ser estudiados a la luz de la teoría del Estado, para que puedan ser éstos caracterizados según la determinada estructura de gobierno imperante en un territorio determinado, en una época igualmente determinada.

Se ha llegado a afirmar que la descentralización llevada al exceso se transformaría en federalismo. En efecto, no hay nada que separe esencialmente la descentralización del federalismo, que son, por el contrario, hechos de naturaleza idéntica, aunque de diferente graduación.

Dos son los pivotes que caracterizan la descentralización propia del Estado Federal: la autonomía constitucional de los estados-miembros, por una parte, y la participación de los estados-miembros en la creación de la voluntad federal, por la otra.

Dentro de las características de un Estado federal podemos enumerar: una Constitución General, que es la expresión del orden total, mediante la cual se crean dos órdenes independientes pero coordinados entre sí; las entidades

federativas gozan de autonomía y por ello se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno, siempre que no contravengan la Constitución General como norma jerárquicamente superior.

En el Estado federal prevalece un grado elevado de descentralización jurídica del poder político del Estado, emanado de la Constitución, en tanto unidad del Estado federal, por lo que requiere de un sistema de distribución de competencias que permita la coexistencia de dos órdenes jurídicos coordinados entre sí.

El Estado Federal es, ante todo, un Estado descentralizado, de manera que el derecho de participar en el gobierno federal no es más que el prolongamiento de la idea de descentralización. En este sentido se puede hablar de descentralización política, puesto que lo que caracteriza al Estado federal es una gran descentralización política que emana precisamente de la Constitución General.

Entendamos que lo descentralizado es el poder, ya que los estados particulares, en los límites de su competencia, actúan con independencia.

### II.3. FORMAS DE DESCENTRALIZACION

Semánticamente la palabra descentralización significa "Acción y efecto de descentralizar. 2. Sistema político que propende a la descentralización".(87) Descentralizar consiste en "transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado.(88)

Para Rafael de Pina, la descentralización es la "actividad legislativa dirigida a desprender del Estado centralizado determinadas funciones para entregarlas a órganos autónomos."(89)

Los elementos de la definición propuesta son los siguientes: a) Implica un acto legislativo; b) presupone la existencia de un Estado centralizado; c) la descentralización implica la transferencia de funciones; y d) la entrega de funciones es hacia órganos autónomos.

Ampliando su explicación, De Pina señala que la descentralización puede ser política o administrativa. "La política hace referencia a la estructura del Estado, en

---

87. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Op. Cit. pág. 495.

88. Ibidem.

89. DE PINA, Rafael. Op. Cit. Pág. 332.

cuanto afecta a la organización de sus poderes o a la integración de su soberanía; la administrativa, hace referenecia a la manera de realizar los servicios públicos y a la distribución de los órganos encargados de cumplirlos."

Como puede apreciarse, la definición propuesta por De Pina es imprecisa puesto que en la llamada descentralización política no existe entrega de funciones centralizadas a órganos autónomos, dado que siguiendo la teoría del pacto federal, la Federación solamente tiene atribuciones para ejercer aquellas funciones que la Constitución Federal le señala, por exclusión, respetando su soberanía interna, las entidades federativas tendrán las más amplias atribuciones para ejercer todas aquellas funciones que no estén reservadas a la Federación en la Carta Suprema de la Nación, como lo señala el artículo 124 de la Constitución General de la República.

Sin embargo, la definición del Licenciado De Pina es muy apropiada en cuanto a que la descentralización necesariamente es un acto legislativo de entrega de funciones centralizadas. En efecto, para que estemos frente al esquema de una verdadera descentralización, es necesaria la existencia de funciones cuyo ejercicio se encuentre centralizado por parte de la Federación en donde

existía la voluntad política de entregar, o devolver en términos de la teoría del pacto federal, su ejercicio a las entidades federativas. De ahí que el Licenciado De Pina concluya su definición señalando que "la descentralización representa, en todo caso, una rectificación llevada a efecto en un régimen de centralización".(90)

La doctrina nos habla de diversas formas de descentralización que han sido ampliamente definidas por los tratadistas de derecho administrativo, sin embargo, son dos las grandes ramas en las que puede circunscribirse la descentralización: la política y la administrativa.

Para efectos de este estudio, es importante tener presente que la descentralización política corresponde a la estructura misma del Estado y a sus circunstancias histórico políticas, es decir, a la autonomía de decisión, de actuación y hasta de fijación de políticas interiores o dentro de su límite territorial, ya sea de la Federación, del estado o del municipio, se trata de la distribución del poder; a diferencia de la descentralización administrativa, que se refiere exclusivamente a los órganos del poder ejecutivo, ya sea de la Federación, de los estados o bien, de los municipios.

---

90. Ver la nota anterior.

La descentralización se promueve para descongestionar las desiciones, agilizar los procedimientos, responder con oportunidad a las demandas, y acercar la organización y la toma de desiciones a los lugares en donde se encuentran los usuarios y se generan dichas demandas.

#### **II.3.1. DESCENTRALIZACION POLITICA**

En México podemos tipicar a la descentralización política en la existencia de instituciones que convienen y derivan del Estado federal y que son fundamentalmente, las entidades federativas y municipios. Son estructuras político administrativas que actúan sobre una determinada superficie territorial y en las que, los administrados pueden intervenir en la elección o designación de los órganos del gobierno local, a través del ejercicio del voto popular, características que distingue definitivamente a las estructuras descentralizadas políticas, de la organizacion administrativa descentralizada, dependiente del poder ejecutivo y que forman parte de la administración

pública ya sea federal, local o municipal, que tipifica a la descentralización administrativa.(91)

### II.3.2. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

La descentralización administrativa en estricto sentido, existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas o por decreto del titular del poder ejecutivo, para realizar una actividad que compete al Estado, en cualquiera de sus niveles (federal, estatal o municipal) o que es de interés público.

La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta la administración pública, para desarrollar:

1. Actividades que competen al poder ejecutivo. (Federal, local o municipal)
2. O que son de interés general en un momento dado,

---

91. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría general del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. 6ª ed. México, 1984. págs. 201 y 202.

3. A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de :

- a) Personalidad jurídica.
- b) Patrimonio propio.
- c) Régimen jurídico propio.

A manera de ejemplo, en los términos del artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, "son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten". Disposiciones similares existen en los diversos cuerpos normativos que regulan la función de los Ejecutivos locales y de los municipios.

Tradicionalmente se ha clasificado a la descentralización administrativa, según se trate de descentralización por servicio, por colaboración y por región.(92)

---

92. DE OLLOQUI, José Juan. La Descentralización del Gobierno Federal. Un Punto de Vista. Trimestre Económico. Vol. L. núm. 197. S/n de página.

La descentralización por servicios es una forma administrativa por virtud de la cual se organiza un servicio público de carácter general, con personalidad jurídica concedida y con patrimonio propio, que goza de autonomía y que se dirige por funcionarios técnicos responsables bajo el control y vigilancia de la administración pública.

La descentralización por colaboración es una de las formas del estudio privado de las funciones públicas en virtud de que los funcionarios públicos y los empleados administrativos carecen de la preparación técnica para resolver los problemas que se le van presentando.

La descentralización por colaboración se constituye por dos elementos:

- 1.- La autorización del poder público, y
- 2.- La facultad de vigilar y controlar las instituciones colaboradas por parte de la administración central.

En la descentralización administrativa territorial o regional, se encomiendan funciones públicas a órganos con

ámbito espacial de competencia limitada; con el doble propósito de distribuir tareas, asignándolas a órganos de carácter regional, los que pueden desempeñarlas con mayor aptitud a través de la participación en las tareas públicas administrativas de un mayor número de sujetos desde su mismo lugar de origen.

El Dr. Gabino Fraga, al referirse a la descentralización por región dice que "ésta consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial".(93)

Para que la descentralización por región se presente son necesarios algunos elementos, como por ejemplo:

- a) Un núcleo de población.
- b) Una porción determinada del territorio nacional.
- c) Determinadas necesidades colectivas relacionadas principalmente con el gobierno de

---

93. FRAGA, Gabino. Op. Cit. Pág. 210.

la ciudad y del territorio que comprende, con exclusión de: servicios federales, y los de la entidad federativa.

Gabino Fraga sostiene que la descentralización territorial se puede materializar en dos vertientes: de la administración pública federal hacia las administraciones estatales y municipales; y, de las administraciones estatales a las municipales.(94)

La administración pública federal es la expresión gubernamental en la cual han ido concentrándose, en número considerable, las facultades derivadas de nuestro régimen federal. Esta centralización se ha dado en detrimento de las autoridades estatales.

La descentralización territorial en sentido estricto hacia las entidades federativas se orienta a la revitalización de nuestro esquema federal, a equilibrar la distribución de competencias entre Federación y estados-miembros, equilibrando también la forma y tamaño de sus entructuras orgánico-funcionales, lo que podrá, finalmente, redundar en un descongestionamiento del Distrito Federal y, a favorecer los vínculos entre autoridades locales y la sociedad.

---

94. FRAGA, Gabino. Op. Cit. Pág. 230

La segunda vertiente de la descentralización territorial es de carácter estrictamente local, que tiene por objeto la transferencia de facultades del gobierno estatal hacia sus municipios, que son la base de su división territorial y de su organización política y administrativa.

La centralización a nivel estatal difiere en mucho de la centralización federal, ya que la distribución de competencias entre los gobiernos estatal y municipal la determina el propio gobierno estatal a través de su legislatura.

Algunos tratadistas sugieren que la forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano es el municipio, que posee en sí características de descentralización política. En mi opinión, la estructura municipal no debe ser más que la fase última de la descentralización política, sin embargo, como se encuentra estructurado actualmente el municipio, puede pensarse que depende orgánica y funcionalmente del gobierno estatal, por cuanto a que no tiene estructura delimitada de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.

### II.3.3. DESCENTRALIZACION LEGISLATIVA

La centralización o descentralización de la legislación, es la característica básica para diferenciar los sistemas estatales unitarios, regionales o federales(95). El Estado Unitario se distingue precisamente por la unidad de la legislación por la presencia de un órgano competente para la creación del derecho con validez en todo el territorio nacional.

Los estados federales y regionales se caracterizan por la descentralización legislativa, manifestada a través de la pluralidad de órganos legislativos locales coexistentes con los órganos centrales.

Los estados federales y los llamados regionales se distinguen entre sí por el tipo de competencia legislativa que la Constitución General reserva a los gobiernos locales, determinando de esta forma el grado y tipo de autonomía que poseen.

Este criterio resulta útil para diferenciar la dimensión legislativa de la descentralización, en donde se presentan

---

95. DE OLLOQUI, José Juan. Op. Cit. s/n página.

los actos que se conocen doctrinalmente como formalmente administrativos y materialmente legislativos, como son los reglamentos, acuerdos, ordenanzas o bandos que son expedidos por la autoridad ejecutiva.

La dimensión legislativa de la descentralización implica la determinación de los grados de descentralización prevalecientes. Asimismo, permite identificar las tendencias que subyacen en reformas y adiciones que tienen por objeto ensanchar o revertir los procesos centralizadores.

#### II.3.4. DESCENTRALIZACION ECONOMICA

Emprender la descentralización implica conciliar exigencias y criterios técnico-administrativos, económicos y políticos. Supone combatir resistencias de instancias y actores que se niegan a reasignar cuotas de poder y palancas de mando, al igual que superar temores, inseguridades, pasividad y reticencias locales para asumir mayores responsabilidades. Acarrea tomas de posición de instituciones y de agentes sociales, convicciones y

voluntades políticas, y actividades innovadoras y de cambio contra concepciones tradicionales.(96)

En consecuencia, debe tenerse siempre presente que el proceso de descentralización significa un esquema de distribución del poder regional y social con propósitos diversos y, por tanto, involucra la elección de opciones de naturaleza eminentemente política, antes y por encima de sus componentes técnicos. Es un proceso dinámico que no arriba a un estado final de organización ni tiene un punto de conclusión, sino que se trata de un proceso sujeto a permanentes ajustes y reformulaciones en un escenario en donde confluyen y compiten fuerzas e intereses encontrados.

Es por ello que en materia económica, tal como lo conceptualizó el Licenciado De Olloqui(97), para combatir la crisis se ha estimado indispensable el manejo y control centralizado de los instrumentos fundamentales de la política económica, lo cual puede ser conveniente para afrontar y revertir tendencias en el corto plazo.

Sin embargo, la dimensión económica de la descentralización se vincula fundamentalmente con los estudios y los afanes del Estado para impulsar un desarrollo que simultáneamente

---

96. Ibidem.

97. Ibidem.

mejore las condiciones económicas y sociales de la nación en su conjunto y logre un equilibrio armónico, equitativo y balanceado entre diferentes regiones que la componen.

Se postula la descentralización, precisamente, como un instrumento eficaz para acceder a un desarrollo regional equilibrado, el cual comprende el logro de balances en los aspectos demográficos y de distribución poblacional, de aprovechamiento de los recursos naturales y respecto a los indicadores de crecimiento y de los niveles de bienestar.

La programación regional como instrumento para promover el desarrollo, en la cual se basa precisamente la política económica de la descentralización, involucra tres funciones básicas de la mayor importancia:

- a) La asignación interregional de recursos a partir de prioridades regionales y de medidas correctivas de desigualdades;
- b) La compensación, a cargo del nivel central y en beneficio del local, como resultado del reconocimiento de los efectos o impactos que de manera diferente se producen en las regiones por la aplicación de un determinado conjunto de políticas económicas, y

c) La creciente capacidad del nivel local para activar la participación social, captar y movilizar recursos, potenciar acciones y fortalecer sus instituciones políticas.

La descentralización entendida como un todo, no sólo tiende a lograr un desarrollo económico más equilibrado, a través de fórmulas redistributivas, sino también a afianzarlo crecientemente a partir de la participación del nivel local.

Bajo una perspectiva microeconómica, también la descentralización deja sentir su influencia, destacándose las ventajas o desventajas de las llamadas economías de escala, en función de los costos y la eficiencia en el manejo de los recursos, la estandarización de los sistemas de producción o de prestación de servicios, así como la integración vertical u horizontal de los procesos o actividades económicas.

**C A P I T U L O   I I I****LA DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS DE SALUD****III.1. LA SECRETARIA DE SALUD. ORGANIZACION, MARCO JURIDICO Y COMPETENCIA.**

La Secretaría de Salud, es una dependencia de la Administración Pública Federal centralizada, que ejerce las atribuciones consignadas a la Federación en materia de protección a la salud. La competencia que ejerce es muy compleja puesto que deriva de diversas disposiciones legales.

La Constitución General de la República de la cual emana el orden jurídico positivo, establece en el artículo 4º, párrafo cuarto, como una garantía social, el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona.

Dicho precepto constitucional al establecer que la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de

salubridad general, otorgó el soporte para la expedición de una ley, primera en su tipo, que delimitara campos competenciales entre la Federación y las entidades federativas, antaño reservadas en exclusiva a los textos constitucionales, puesto que es en ellos en los que se define la forma de Estado y de gobierno.

En efecto, es primera en su tipo porque el Constituyente Permanente, con la adición en 1983 al artículo 4º, dejó al Congreso de la Unión la facultad para fijar, mediante la expedición de leyes secundarias, la delimitación de atribuciones entre la Federación y los estados en materia de salubridad general.

La facultad del Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Salud se complementa con la atribución que le confiere la fracción XVI del artículo 73 Constitucional, para expedir leyes sobre salubridad general de la República.

Como consecuencia, en los términos del artículo 124 Constitucional, que es de perfecta aplicación por la naturaleza constitucional de la Ley General de Salud, las atribuciones que dicha disposición jurídica no reserve para la Federación, considerándolas como de salubridad general,

se entenderán reservadas a los gobiernos estatales, a través del ejercicio de la llamada salubridad local.

Es el artículo 3° de la Ley General de Salud el que delimita cuáles son las materias de salubridad general, dentro de las que se encuentran:

I. La organización, control y vigilancia de la prestación de servicios y de establecimientos de salud;

II. La atención médica, preferentemente en beneficio de grupos vulnerables;

III. La coordinación, evaluación y seguimiento de los servicios de salud;

IV. La atención materno infantil;

V. La planificación familiar;

VI. La salud mental;

VII. La organización, coordinación y vigilancia del ejercicio de las actividades profesionales, técnicas y auxiliares para la salud;

VIII. La promoción de la formación de recursos humanos para la salud;

IX. La coordinación de la investigación para la salud y el control de ésta en los seres humanos;

X. La información relativa a las condiciones, recursos y servicios de salud en el país;

XI. La educación para la salud;

XII. La orientación y vigilancia en materia de nutrición;

XIII. La prevención y el control de los efectos nocivos ambientales en la salud del hombre;

XIV. La salud ocupacional y el saneamiento básico;

XV. La prevención y el control de enfermedades transmisibles;

XVI. La prevención y el control de enfermedades no transmisibles y accidentes;

XVII. La prevención de la invalidez y la rehabilitación de los inválidos;

XVIII. La asistencia social;

XIX. El programa contra el alcoholismo;

XX. El programa contra el tabaquismo;

XXI. El programa contra la farmacodependencia;

XXII. El control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación;

XXIII. El control sanitario del proceso, uso, mantenimiento, importación, exportación y disposición final de equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnósticos, insumos de uso odontológicos, materiales quirúrgicos, de curación y materiales higiénicos;

XXIV. El control sanitario de los establecimientos dedicados al proceso de los productos incluidos en las fracciones XXII y XXIII;

XV. El control sanitario de la publicidad, de las actividades, productos y servicios;

XVI. El control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y sus componentes y cadáveres de seres humanos, y

XVII. La sanidad internacional.

En su artículo 13, la Ley General de Salud divide de entre las materias de salubridad general, cuáles serán ejercidas por la Federación y cuáles por los gobiernos de las entidades federativas.

De igual manera, señala específicamente que corresponderá a la Federación, además del control, evaluación y regulación, el ejercicio de las funciones establecidas en las fracciones I, III, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI y XXVII del artículo 3º de la Ley, transcritas anteriormente. A los estados, como consecuencia, corresponderá ejercer el resto de las atribuciones en materia de salubridad general, aunque la misma Ley las delimita.

En este orden de ideas, se dividen en tres los campos de las atribuciones de dicha dependencia en materia de salud: la salubridad general que corresponde a la Federación en

exclusiva; la salubridad general que corresponde a las entidades federativas en exclusiva; y la salubridad local, que evidentemente corresponde en exclusiva a las entidades federativas.

Con este juego de disposiciones, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ordenamiento que tradicionalmente ha fijado las bases de su organización, ha quedado en segundo término en cuanto a definición de competencias, aunque señala en su artículo 39, que corresponden a la Secretaría de Salud, el ejercicio de las siguientes funciones:

I. Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; y coordinar los programas de servicios de salud de la administración pública federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines, que, en su caso, se determinen;

II. Crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social en cualquier lugar del territorio nacional y organizar la asistencia pública en el Distrito Federal;

III. Aplicar a la Asistencia Pública los fondos que le proporcionen la Lotería Nacional y los Pronósticos para la Asistencia Pública; y administrar el patrimonio de la Beneficencia Pública en el Distrito federal, en los términos de las disposiciones legales aplicables, a fin de apoyar los programas de servicios de salud:

IV. Administrar los bienes y fondos que el Gobierno Federal destine para la atención de los servicios de asistencia pública;

V. Planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y proveer a la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas que presten servicios de salud, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud;

VI. Planear, normar y controlar los servicios de atención médica, salud pública, asistencia social y regulación sanitaria que correspondan al Sistema Nacional de Salud;

VII. Dictar las normas oficiales mexicanas a que quedará sujeta la prestación de servicios de salud en las materias de salubridad general, incluyendo las de asistencia social,

por parte de los sectores público, social y privado, y verificar su cumplimiento;

VIII. Organizar y administrar servicios sanitarios generales en toda la República;

IX. Dirigir la policía sanitaria general de la República, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando se trate de preservar la salud humana; (esta policía no existe)

X. Dirigir la policía sanitaria especial de los puertos, costas y fronteras, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando se afecte o pueda afectar a la salud humana; (esta policía no existe)

XI. Realizar el control higiénico e inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y circulación de comestibles y bebidas;

XII. Realizar el control de la preparación, aplicación, importación y exportación de productos biológicos, excepción hecha de los de uso veterinario;

XIII. Regular la higiene veterinaria exclusivamente en lo que se relaciona con los alimentos que puedan afectar a la salud humana;

XIV. Ejecutar el control sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y distribución de drogas y productos medicinales, a excepción de los de uso veterinario que no estén comprendidos en la Convención de Ginebra;

XV. Estudiar, adaptar y poner en vigor las medidas necesarias para luchar contra las enfermedades transmisibles, contra las plagas sociales que afecten la salud, contra el alcoholismo y las toxicomanías y otros vicios sociales, y contra la mendicidad;

XVI. Poner en práctica las medidas tendientes a conservar la salud y la vida de los trabajadores del campo y de la ciudad y la higiene industrial, con excepción de lo que se relaciona con la previsión social en el trabajo;

XVII. Administrar y controlar las escuelas, institutos y servicios de higiene establecidos por la Federación en toda la República, excluyendo aquéllos que se relacionan exclusivamente con la sanidad animal;

XVIII. Organizar congresos sanitarios y asistenciales;

XIX. Actuar como autoridad sanitaria, ejercer las facultades en materia de salubridad general que las leyes le confieren al Ejecutivo Federal, vigilar el cumplimiento de la Ley General de Salud, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables y ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general;

XX. Establecer las normas que deben orientar los servicios de asistencia social que presten las dependencias y entidades federales y proveer a su cumplimiento, y

XXI. Operar los servicios de atención a los discapacitados.

Como podrá apreciarse, la mayoría de las atribuciones conferidas a la Secretaría de Salud en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encuentran delimitadas en forma más precisa en la misma Ley General de Salud, cuya naturaleza *sui generis* la convierte también en una ley de carácter orgánico.

En cuanto a su organización interna, la Secretaría de Salud cuenta, como la mayoría de las dependencias del Ejecutivo Federal, con unidades administrativas centrales y con órganos administrativos desconcentrados.

En los términos de su Reglamento Interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1992, la Secretaría de Salud cuenta con tres subsecretarías, una oficialía mayor, una coordinación general, con 18 direcciones generales, con 10 órganos desconcentrados por función, y con 17 órganos desconcentrados por territorio.

### **III.2. LA DESCONCENTRACION DE LOS SERVICIOS DE SALUD.**

La desconcentración administrativa como concepto no cuenta con una descripción semántica, sin embargo, la mayoría de tratadistas están de acuerdo en que ésta se identifica en México con unidades administrativas que forman parte de la administración pública federal, estatal o municipal.

En efecto, alcanzar el máximo grado de desarrollo y especialización de la administración pública, significa mejorar los métodos utilizados en la atención a la

población, las formas de prestar los servicios públicos, así como proporcionar el mejoramiento en el nivel de vida de la población, para ello es necesario contar con los niveles adecuados de calidad en los resultados obtenidos.

La desconcentración se ubica en el sector central y paraestatal de la administración pública, es entendida como la forma de desintegrar a la unidad de administración y separarla del centro, implicando el descongestionamiento de toda la organización central al trasladarse funcional o geográficamente con el objetivo inmediato de agilizar los trámites administrativos que en muchas ocasiones dificultan el desarrollo de planes y programas de la administración central, independientemente de su nivel.(98)

En el sector central, la desconcentración administrativa se encuentra como forma auxiliar en la atención a los asuntos del área en cuestión.

La desconcentración administrativa se ubica en el poder ejecutivo federal, estatal o municipal y se refiere a la facultad de delegar la toma de decisiones en los niveles

---

98. JIMENEZ CASTRO, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. Ed. Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, México, 1975. Págs. 288 y ss.

bajos; así como también las unidades administrativas son separadas del centro.(99)

En consecuencia, "entendemos por desconcentración administrativa la delegación de órganos superiores a los inferiores, las funciones de decisión que tienden a agilizar los trámites entre la administración pública y la sociedad."(100)

Es así como los organismos desconcentrados son aquellos que son creados por medio de un decreto o acuerdo del ejecutivo federal, estatal o municipal y están jerárquicamente subordinados al poder central. Esencialmente tienen libertad para atender asuntos donde sea necesaria la oportuna toma de decisiones. Se les concede un mayor margen de libertad en el manejo de su presupuesto pero sin dejar la relación de jerarquía con la administración central.

En este sentido, los órganos desconcentrados responden a las demandas de la población en la medida que persiguen la satisfacción de las necesidades de servicios públicos con mayor grado de rapidez. De esta manera y en sentido

---

99. SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Tomo II, pág. 487.

100. SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA. Desconcentración Administrativa. Colección Seminarios. Número 1, pág. 457. México, 1976.

estricto, la desconcentración "consiste en la delegación de facultades de la organización central en beneficio de órganos internos de la misma o de órganos externos, pero que en todos los casos quedan sujetos al poder jerárquico de la autoridad central. La desconcentración constituye un procedimiento de técnicas jurídicas, que descarga a las autoridades de una buena parte de las múltiples labores de su competencia, y que permite a las autoridades de menor categoría tomar decisiones más rápidas en beneficio de la agilidad del despacho de los asuntos y, consecuentemente, en beneficio de los administradores".(101)

Todo esto representa un mayor grado de participación de la población por el hecho de que se abren nuevas formas por parte de la administración pública para que la ciudadanía se exprese en forma más directa y por consiguiente se cumpla con mayor eficacia el objeto de acercar los servicios a la nación.

El maestro Serra Rojas opina que la "desconcentración es la transferencia a un órgano inferior, agente de la administración central, de una competencia exclusiva a un poder de trámite, de decisión y ejercicio por los órganos

---

101. FRAGA, Gabino. El Sistema Político Federal y la Descentralización Administrativa, en Desconcentración Administrativa. Secretaría de la Presidencia. Colección Seminarios. Número 1, pág. 290. México, 1976.

superiores, disminuyendo, relativamente la relación de jerarquía y subordinación".(102)

Debe entenderse que la desconcentración administrativa, como forma de organización de la administración pública, implica ciertas características que en cada una de las definiciones transcritas han ido apareciendo y que dotan a los órganos que se desconcentran de cierta investidura:

- a) Son creados por decreto y en algunas ocasiones conjuntamente con la expedición de algún reglamento.
- b) Dependen siempre del poder ejecutivo federal, local o municipal.
- c) Su competencia deriva de las facultades de la administración central.
- d) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también pueden tener presupuesto propio.
- e) Las decisiones más importantes requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.

---

102. SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Tomo I, págs. 472 y 473.

- f) Tienen autonomía técnica.
- g) No pueden tratarse de un órgano superior, puesto que siempre dependen de otro.
- h) Su nomenclatura puede ser muy variada.
- i) Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular el órgano de que se trate.
- j) En ocasiones tienen personalidad propia.(103)

La Secretaría de Salud ha utilizado en su organización interna las dos formas más utilizadas de desconcentración, es decir, la funcional y la territorial.

Es lógico pensar que se optó por la desconcentración funcional en vista de la diversidad competencial con que cuenta dicha dependencia, de ahí que cuente con órganos desconcentrados con funciones administrativas, con funciones de autoridad y de tipo aplicativo.

---

103. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. 6ª ed. México, 1984. Pág. 103.

**Administrativos:**

- Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública.
- Consejo Nacional para la Prevención y Control del SIDA.
- Gerencia General de Biológicos y Reactivos.

**De autoridad:**

- Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea

**Aplicativos:**

- Hospital General de México.
- Hospital Juárez de México.
- Instituto Nacional de la Comunicación Humana.
- Instituto Nacional de Medicina de Rehabilitación.
- Instituto Nacional de Ortopedia.

Especial mención debe recibir el órgano administrativo desconcentrado Servicios de Salud Pública en el Distrito Federal, que tiene la triple naturaleza: ejerce funciones administrativas, funciones de autoridad y coordina unidades aplicativas, es decir, unidades de atención al público (hospitales y centros de salud).

Muchos consideran a este órgano como un desconcentrado por territorio puesto que desarrolla su actividad en la circunscripción territorial del Distrito Federal, sin embargo, es mi opinión que estamos frente a un órgano desconcentrado por función, puesto que por un lado, tiene una naturaleza jurídica distinta a la de los órganos desconcentrados por territorio creados para la prestación de servicios de salud, denominados Servicios Coordinados de Salud Pública y cuyas particularidades a continuación describiré. Por el otro lado, ejerce diversas funciones de tipo netamente federal que los Servicios Coordinados de Salud Pública no ejercen, como es el caso de los servicios de sanidad internacional en el aeropuerto de la Ciudad de México, y funciones federales exclusivas en materia de disposición de cadáveres de seres humanos, entre otras.

El Reglamento Interior vigente de la Secretaría de Salud(104), encuadra a los Servicios Coordinados de Salud Pública como órganos administrativos desconcentrados por territorio, sin embargo, estos órganos presentan en su organización interna algunas particularidades, que no se presentan en otros órganos desconcentrados de la administración pública federal:

---

104. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1992.

1) Los Servicios Coordinados de Salud Pública cuentan con un consejo interno, que es presidido por el Gobernador del Estado que corresponda o por la persona que éste designe. Aunque, por un lado, no existe disposición jurídica que señale la forma en que éstos se organizarán, y por el otro, es un instrumento jurídico emitido por el Presidente de la República (Reglamento Interior) el que establece la competencia de dichos consejos internos, con lo cual parecería que los gobernadores de los estados se someten a las decisiones gubernamentales federales, lo cual en todo caso no se ajusta a los postulados del pacto federal y de la autonomía, que debe garantizarse en todo Estado federado.

2) Al frente de cada uno de estos órganos desconcentrados se encuentra un Jefe de Servicios Coordinados de Salud Pública, que es servidor público federal designado por el Secretario de Salud; sin embargo, el nombramiento del Secretario de Salud tiene una limitante, debe escoger al funcionario correspondiente de entre una terna que le proponga el gobernador del estado correspondiente.

Como puede apreciarse, los Servicios Coordinados de Salud Pública en los estados son algo más que órganos desconcentrados por territorio de la Federación, dado que

el artículo 36, fracción I, del multicitado Reglamento Interior, señala que corresponde a cada Jefe de Servicios Coordinados "representar a la Secretaría (de Salud) y al gobierno del estado correspondiente, en su caso, ante las demás autoridades federales, estatales y municipales, así como ante las entidades públicas, sociales y privadas."

Normativamente hablando, el artículo 34 del Reglamento Interior citado, señala que los Servicios Coordinados de Salud Pública en los estados se regirán, además de por lo dispuesto en la Ley General de Salud y los acuerdos de coordinación respectivos, por los acuerdos de desconcentración de funciones y delegación de facultades que dicte el Secretario de salud en cuanto a su organización, facultades y funcionamiento. Sin embargo, aunque la Ley General de Salud establece algunas reglas para la organización, funcionamiento y competencia de los Servicios Coordinados, ésta prevé que debe darse a través de acuerdos de coordinación, sin que a la fecha se haya celebrado alguno. Por otro lado, solo se ha emitido un acuerdo del Secretario de Salud, el número 33, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de agosto de 1984, que fija competencia en la actualidad solamente para los Servicios Coordinados de Salud Pública en el estado de Hidalgo.

Los Servicios Coordinados de Salud Pública han tenido históricamente una naturaleza jurídica muy particular, puesto que al primer antecedente de su creación se encuentra en la Ley de Coordinación y Cooperación de Servicios Sanitarios en la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto de 1934; disposición jurídica que fue abrogada por la Ley General de Salud, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de febrero de 1984.

La citada disposición jurídica establecía que la coordinación de servicios entre las autoridades federal, local y municipal, tendría por objeto: la aplicación de una política sanitaria general en la República; la observancia de principios técnicos uniformes en las actividades federales, locales y municipales de la misma; la unificación de los procedimientos que debieran seguir las autoridades; así como la consecución de las finalidades sanitarias que requiriera el bien público. Para efectos de lograr las finalidades mencionadas, se ordenó el establecimiento de los "Servicios Sanitarios Coordinados"

Si analizamos a fondo los antecedentes y naturaleza jurídica de los Servicios Coordinados de Salud Pública

encontraremos que su existencia no se justifica jurídicamente, puesto que en los términos de la Ley General de Salud, la delimitación de atribuciones entre la Federación y los estados está dada, y por tanto, la participación de la Federación en su prestación puede estar invadiendo la esfera competencial de los estados, en contravención a las disposiciones constitucionales vigentes.

En efecto, nuestro orden jurídico vigente dispone que el ejercicio de las atribuciones en materia de salud se encuentra debidamente "federalizado". Utilizo el concepto "federalizado" porque con la expedición de la Ley General de Salud en febrero de 1984, se consolidó la descentralización política en materia de salud, a través de actos legislativos.

### III.3. LA DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS DE SALUD

La descentralización, entendida como política gubernamental de distribución del poder, tal como ha quedado acotado en esta investigación, tiende al adelgazamiento de la estructura burocrática federal. Mucho se ha hablado del fortalecimiento estatal, del municipio libre; también la

descentralización de la vida nacional ha sido el eje rector de la política gubernamental de las últimas dos administraciones presidenciales.

Conscientes de la conformación geográfica y social de nuestra nación, la política moderna de la administración pública ha pugnado porque la toma de decisiones se de al nivel local, como antinomia del exacerbado centralismo que ha vivido la historia de nuestro país, por un lado, y como una necesidad de crecimiento y desarrollo, por el otro.

Los servicios de carácter social, como son la educación y la salud, no han escapado a dicha política gubernamental, de ahí que dichos sectores hayan dado inicio a la política de descentralización, que como se ha visto, no es administrativa, ya que implica la entrega total de funciones antes ejercidas por la Federación a los estados, podría decirse que se trata una devolución de soberanía.

### III.3.1. ANTECEDENTES

El antecedente de la descentralización de los servicios de salud se encuentra en la política gubernamental propuesta por el Licenciado Miguel de la Madrid, para la Descentralización de la Vida Nacional, cuya ideología procuraré describir en algunas líneas con base en los discursos de su campaña presidencial.(105)

"Hemos tomado, como una de nuestras banderas fundamentales, la descentralización de la vida nacional. Es impostergable descentralizar la cultura y la técnica, la política, la educación y la economía; descentralizar todas las actividades para robustecer el proceso de transformación revolucionaria. Ello no significa propiciar la desarticulación, significa fortalecer nuestro sistema federal. Del vigor de las partes depende la reciedumbre nacional."(106)

"Ciento sesenta años de vida independiente -desde la consumación, en 1821- no han bastado para superar defectos que se originaron en la época colonial o que tuvieron sus

---

105. Los textos de los discursos y algunas ideas fueron extraídas del libro "La Frigidez es el Hombre". La ideología de Miguel de la Madrid. Análisis por Mario ESCURDIA. Edit. Miguel Ángel Porrúa. México, 1982.

106. Discurso pronunciado en Yucatán, el 7 de marzo de 1952.

raíces aún antes. Uno de ellos es el de la centralización. A la dispersión indígena la autoridad virreinal impuso un centralismo férreo, calca del que España utilizaba para sujetar a sus colonias."

"Así permaneció todo durante los 300 años del régimen colonial, a pesar de que muy solemnes cédulas reales mandasen dividir la tierra en provincias e intendencias. Luego -ya independiente México-, tres décadas tuvieron que batallar los federalistas, tanto con fusiles como con la inteligencia, para aplasta al sistema centralista. Y menos tiempo que ese tardó en resucitar un centralismo disimulado que se coló por la puerta falsa del porfiriato."

"Ni el poderoso proceso modernizador generado por la Revolución ha podido -todavía- cambiar radicalmente esa situación. A pesar de que han adquirido ímpetu numerosos centros urbanos y de que han surgido nuevos polos de desarrollo tanto agrícola como industriales, la centralización -en lo político, en lo económico y en lo cultural- sigue gravitando pesadamente sobre el país. Quizá hubo tolerancia para ella porque -en algún momento- sirviera a ciertos fines políticos, o porque se la considerara útil para propiciar desarrollos particulares. Cualquiera que haya sido su ventaja entonces, la coyuntura

ya pasó; ahora la centralización resta agilidad al sistema y engendra desigualdades que -en casos agudos- lindan con el colonialismo interno."

El Licenciado de la Madrid explicó ese fenómeno político doble -primero, anuencia tácita para un centralismo que debió desaparecer desde hace mucho; ahora, necesidad imperiosa de terminar definitivamente con él-, el 26 de enero de 1982, en el Distrito Federal, diciendo:

"El centralismo fue camino, a veces inevitable, para construir la integridad nacional, para defenderla del exterior, para emprender las grandes obras de infraestructura y las grandes empresas públicas que le han dado a nuestro país un perfil moderno y vigoroso; pero la centralización, en la etapa actual de nuestro desarrollo, ya no es útil, es una rémora para la vida nacional. En la provincia ya no pueden crecer equilibradamente con los sistemas centralistas a los que hemos llegado".

Antes, el 7 de noviembre de 1981, durante su campaña por Nuevo León, había afirmado: "... estamos convencidos de que la centralización es un lastre que nos ha impedido caminar más rápido y, sobre todo, en forma más económica en muchos

aspectos. Sería un error, en mi opinión, centralizar lo que necesitamos apresurar y hacer eficiente".

Luego, el día 25 de ese mismo mes, en el Distrito Federal, declaró: "En la medida en que el país se ha desarrollado, se ha vuelto más complejo, más denso. Ya no es posible que se sigan tomando desde las oficinas centrales del Gobierno Federal todas las decisiones, no sólo las principales o de política, sino aún las de carácter operativo".

Uno de los móviles de la descentralización de la vida nacional está constituido, así, por necesidades de eficiencia. La centralización no solamente contradice la intención federalista que prevé un desarrollo libre y soberano de cada una de las entidades, sino que traba la marcha del país como un freno que le impida la velocidad de crecimiento que requiere para superar definitivamente los aspectos de subdesarrollo que aún le quedan.

Se encuentra esa idea, expresada de manera directa, en una parte del discurso pronunciado por el entonces candidato en Tabasco, el 11 de diciembre de 1981. Dijo: "... la ineficiencia del centralismo es ya tan aguda, que cualquier cosa que hagamos para descentralizar el desarrollo mexicano y para ampliar las facultades de Estados y Municipios nos

va a traer una relación positiva respecto a los costos que, inclusive, tengamos que pagar en tanto se capaciten los gobiernos locales y municipales para absorber sus nuevas responsabilidades".

Un razonamiento exactamente inverso a ese se utilizó, en épocas pasadas, para justificar la centralización: el desarrollo desequilibrado de las distintas regiones del país -se decía- reunió en la ciudad de México la habilidad técnica y administrativa, así como el peso de la mayor autoridad política; en consecuencia, se concentraban las funciones -o se hacían depender directamente del centro- por razones de eficiencia. Como resultado, se multiplicaba la fuerza del proceso centralizador, y se propiciaba el crecimiento de la brecha en relación con la capacitación técnica y administrativa de la provincia.

En Chiapas, el 5 de enero de 1982, Miguel de la Madrid expuso públicamente una relación de las razones que lo llevaron a proponer la descentralización de la vida nacional. Dijo:

"La descentralización de la vida nacional es un imperativo para nuestra consolidación como sociedad equilibrada y plenamente desarrollada. Es por tanto tarea fundamental

para la continuación del proceso de la transformación revolucionaria. Es indispensable fortalecer a los Estados y a los Municipios; es indispensable la cabal participación de los Estados en las tareas de definición y ejecución del desarrollo nacional; es indispensable que en toda la República, en cada comunidad se decida y se actúe, dentro del marco general de la actividad nacional que conduzca a la Federación mediante un plan en el que todos hayan participado. Es indispensable descentralizar la cultura, la técnica, que se ha convertido en grave impedimento para el desenvolvimiento de todas las potencialidades de la provincia y, en consecuencia, del país".

El Licenciado de la Madrid afirmaba en su discurso que la descentralización de la vida nacional es indispensable para lograr la democratización integral y constituye un escalón para acceder a la sociedad igualitaria. En Durango el 2 de diciembre de 1981, dijo:

"Combatir los desequilibrios en el desarrollo nacional, requiere fortalecer y modernizar al federalismo, lo que equivale a avanzar en el camino de las grandes reformas planteadas por el pueblo de México: requiere vigorizar a los gobiernos de los Estados y de los Municipios, consolidar las políticas administrativas, económicas y

fiscales puestas en práctica por los regímenes revolucionarios para aminorar los desequilibrios. Precisa romper viejas estructuras y añejos procedimientos. Exige superar la centralización para ampliar la democracia, la igualdad y la libertad..."

"No podemos concebir la salud de la República sin el ímpetu y el vigor de las entidades federativas. El centralismo distorsiona la democracia y hace imposible el desarrollo armónico y compartido de unas regiones con otras". (Jalisco, octubre 17 de 1981)

"... una práctica injusta y deficiente en la distribución de competencias y responsabilidades entre la Federación, Estados y Municipios está impidiendo la vida real del principio federal y de la institución municipal". (Durango, 4 de diciembre de 1981).

"El federalismo, en toda su dimensión, requiere el fortalecimiento del municipio, si queremos llevar a su última consecuencia la idea federalista". (Aguascalientes, octubre 26 da 1981).

En distintos auditorios, el Licenciado de la Madrid planteó insistentemente el fortalecimiento de los gobiernos

locales, "incluyendo la posibilidad de que la Federación devuelva gradualmente cierto tipo de facultades a los gobiernos de los Estados y a los gobiernos de los Municipios" -discurso el 25 de noviembre de 1981, en el Distrito federal-, a fin de "darle nuevos instrumentos políticos y económicos al noble postulado revolucionario del municipio libre" palabras pronunciadas en Durango, el 2 de diciembre de 1981.

### **III.3.2. MARCO JURIDICO**

#### **LEY DE PLANEACION**

Este ordenamiento jurídico tiene por objeto establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal.

Dispone que la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos,

sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En los términos de la Ley, la Planeación Nacional del Desarrollo encuentra su sustento en un instrumento jurídico-político denominado Plan Nacional de Desarrollo, en el cual se precisarán los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país, conteniendo previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines, determinando los instrumentos y responsables de su ejecución, asimismo establece los lineamientos de política global, sectorial y regional; sus previsiones se refieren al conjunto de la actividad económica y social y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Es precisamente el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que se desprenden de él, los que especifican las acciones objeto de coordinación con los gobiernos de los estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.

En este orden de ideas, examinemos lo preceptuado en materia de descentralización de los servicios de salud en los tres instrumentos de su género.

#### **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988.**

Ya como Presidente de la República, el Licenciado Miguel de la Madrid dio un importante impulso jurídico a la descentralización de los servicios de salud.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se sustentó en dos estrategias fundamentales: la Reordenación Económica y el Cambio Estructural.

La segunda de dichas estrategias persiguió iniciar cambios de fondo en la estructura económica y en la participación social en el proceso de desarrollo, para reorganizar el proceso productivo y distributivo, teniendo como meta "superar las insuficiencias y desequilibrios fundamentales del desarrollo y proyectar al país sobre bases económicas y sociales más firmes hacia una sociedad igualitaria".(107)

---

107. SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. México, 1983, pag. 126

El cambio estructural propuesto se basó en seis orientaciones generales, que guiaran las acciones globales, sectoriales y regionales del Plan citado:

- Dar prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento.

- Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.

- Descentralizar en el territorio las actividades productivas, los intercambios y el bienestar social.

- Adecuar las modalidades del financiamiento a las prioridades del desarrollo.

- Preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional.

- Fortalecer la rectoría del Estado, estimular al sector empresarial e impulsar el sector social.

Este Plan Nacional propuso una política de descentralización que fortaleciera y perfeccionara el Sistema Federal, conduciendo a la vez a una plena

movilización social de la reserva de talento, recursos y voluntad de la provincia mexicana.

La política de descentralización de la vida nacional comprendió dos dimensiones diferentes estrechamente vinculadas:

Por una parte, la desconcentración territorial y la reordenación de la economía nacional, y por la otra, la descentralización de funciones y de recursos entre niveles de gobierno y la ampliación de la participación popular en la definición de políticas y programas.

"Con base en lo anterior, se planeó una estrategia de desconcentración territorial y la reordenación de la economía, a la vez gradual y ambiciosa: gradual, porque los resultados espectaculares resultan difícilmente sostenibles a largo plazo y porque las restricciones macroeconómicas no permitirán grandes inversiones en infraestructura que puedan modificar radicalmente las condiciones del desarrollo regional; pero ambiciosa, para asegurar resultados globales de desconcentración significativos en el mediano plazo y crear condiciones que permitan sostenerlos e intensificarlos posteriormente."(108)

---

108. Idem. págs. 137 y 138.

Más precisamente, la descentralización económica y social, en los términos del Plan citado, se apoyó en tres orientaciones generales:

- Promover un desarrollo estatal integral que fortaleciera el Pacto Federal y municipio libre mediante la participación de la comunidad en el desarrollo regional.
- Promover una mejor integración de las diversas regiones del país en el desarrollo nacional.
- Revertir la tendencia concentradora de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

El campo de la salud quedó inmerso en la política descentralizadora de la administración Presidencial del Licenciado Miguel de la Madrid, como pieza fundamental del desarrollo social y por ende, del crecimiento económico.

**PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.**

El eje rector del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 consistió en la modernización de México, del cual se derivaron tres grandes Acuerdos Nacionales:

1. Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática.
2. Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios.
3. Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.

Como parte integral del primero de estos Acuerdos, el Plan postula el fortalecimiento del pacto federal, conforme a las siguientes premisas:

"La modernización política implica también la voluntad de dar plena vigencia a las facultades que la Constitución otorga a estados y municipios. Un pacto federal vigoroso no puede descansar simplemente en la voluntad del Gobierno de la República, sino que supone un firme compromiso de los gobiernos estatales y municipales. Se fortalecerá la

concertación entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales, con pleno respeto a sus relaciones internas, para que los programas federales en sus áreas de jurisdicción sean diseñados y efectuados con su participación, al tiempo que se avanzará gradualmente hacia una mayor descentralización de recursos y de responsabilidades."(109)

"El municipio como eje del desarrollo social y económico, además de asumir su papel en la asignación y localización de la inversión pública, ha de convertirse en el núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en materia de salud, educación, producción, vivienda, así como en el ordenamiento territorial y la conservación del medio ambiente"(110).

"La descentralización es un elemento esencial para reafirmar los vínculos entre sociedad y estado. Los gobiernos estatal y municipal son las instancias más cercanas a la comunidad, receptores inmediatos de las demandas, por ello deben ser estimulados como impulsores del bienestar de la población. Una mayor autonomía local dará nuevo vigor a la política, a la economía y a la

---

109. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Plan Nacional de Desarrollo 1982-1984. México, 1982, págs. 47 y 48.

110. Ibidem.

cultura, propiciará una mejor distribución de la población y un más justo reparto de la riqueza".(111)

En lo particular el Plan estableció como estrategias generales que rigieran las acciones del sector salud, asistencia y seguridad social, las siguientes:

- Mejorar la calidad del servicio.
- Atenuar las desigualdades sociales.
- Modernizar el sistema de salud, y
- Descentralizar y consolidar la coordinación de los servicios de salud.

El citado Plan estableció que "se continuará con la política de descentralización de los servicios de salud consolidando lo logrado. Se fortalecerán los sistemas locales de salud, buscando aumentar su capacidad de gestión y de toma de decisiones. Se establecerán convenios y mecanismos para superar los problemas relacionados con la capacitación y el desarrollo del personal, con el

---

111. Ibidem.

suministro de insumos básicos, la conservación y mantenimiento de las instalaciones y el apoyo logístico, a fin de lograr la utilización óptima de los recursos que se destinan a la protección de la salud". (112)

#### **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000**

Este Plan Nacional de Desarrollo propone cinco objetivos fundamentales:

I. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.

II. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

III. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política y pacífica y una intensa participación ciudadana.

---

112. SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. Op. Cit. Pág. 107

IV. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.

V. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Me referiré para efectos de esta investigación en forma específica a los postulados sobre Desarrollo Democrático y Desarrollo Social.

Una de las líneas de estrategia del Desarrollo Democrático propone impulsar un nuevo federalismo, para fortalecer los estados, los municipios, y fomentar la descentralización y el desarrollo regional.

Para esos efectos, el Plan citado señala que "el federalismo surge con las primeras aspiraciones de independencia, forma parte de la lucha originaria por la soberanía nacional, y expresa institucionalmente la voluntad de los mexicanos de que la unidad nacional se

integre y se nutra con la rica diversidad de las culturas y economías regionales".(113)

El Plan postula que un federalismo renovado es la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia; puesto que "el nuevo federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del Gobierno Federal".(114)

"El Pacto Federal fue concebido para promover el desarrollo equitativo de todos los miembros de la Federación. Este Plan reconoce que todos los órdenes de gobierno, las entidades federativas y los órganos de Gobierno Federal deben asumir corresponsablemente los programas y acciones para equilibrar recursos y oportunidades, a fin de mitigar las disparidades en el desarrollo entre los estados y entre los municipios".(115)

---

113. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Plan Nacional de Desarrollo 1988-2000. México, 1988, pág. 89

114. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Op. Cit. pág. 80

115. Ibidem.

En el nuevo federalismo, es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los órdenes estatal y municipal del Gobierno, con pleno reconocimiento a la soberanía de las entidades federativas y a la libertad municipal, fortaleciendo la capacidad institucional y los recursos públicos.

Para fortalecer el Pacto Federal el Plan propone impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales, y programas públicos hacia los estados y municipios.

Una de las líneas prioritarias de la estrategia de modernización es la promoción de la descentralización administrativa para fortalecer el federalismo, buscando que los servicios esenciales se programen y ejecuten por las autoridades locales, que la ciudadanía participe y se reduzcan las cadenas burocráticas.

Dentro de las estrategias postuladas para fortalecer el Desarrollo Social, el Plan establece como premisa básica que en el campo de la salud, se deberá reorganizar el gasto y establecer los criterios generales para hacer más eficientes los servicios de salud de las instituciones en

el marco legal que corresponde a cada una de ellas. Por lo tanto, los servicios de atención a la población no asegurada operarán en forma descentralizada buscando una mayor racionalidad económica, una administración más eficiente y la formación de un mercado más amplio de servicios médicos.

En forma particular, el plan dispone que "será necesario mejorar los servicios y solucionar los problemas existentes en las catorce entidades donde se ha efectuado el proceso de descentralización. En una primer fase de la descentralización, terminarán de delegarse a todos los estados y al Distrito Federal las facultades, decisiones, responsabilidades y el control sobre la asignación y el uso de los recursos que permitan a las autoridades locales un funcionamiento descentralizado real, de tal forma serán transferidos a los gobiernos estatales los servicios de la Secretaría de Salud y el IMSS-Solidaridad junto con los recursos y apoyos técnicos, operativos y organizativos necesarios para su operación. Para mantener la efectividad y la cobertura territorial de la política nacional de salud, los servicios estatales se agruparán en el Consejo Nacional de Salud, cuyo acuerdo de creación fue publicado

en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero del presente año".(116)

Como podrá observarse, en las últimas tres administraciones gubernamentales el concepto de descentralización ha sido eje toral en el proceso de reordenación orgánica de la administración pública federal, particularmente en el campo de la salud, en donde en forma específica se establece en el Plan vigente que "la descentralización de los servicios de salud será una expresión concreta del federalismo".(117)

**INSTRUMENTOS JURIDICOS ESPECIFICOS QUE REGULAN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS DE SALUD.**

- Acuerdo por el que se crea la Comisión de Descentralización y Desconcentración de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 8 de marzo de 1983.

Con el objeto de apoyar la formulación de los programas de descentralización y de desconcentración de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, se creó mediante este instrumento

---

116. SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. Op. Cit. Págs. 94 y 95.

117. SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. Op. Cit. Pág. 95.

la Comisión de Descentralización y Desconcentración de la señalada dependencia, la cual sería presidida por su titular, y se formarían por los Subsecretarios y el Oficial Mayor de la misma. El Director General de los Servicios Coordinados de Salud Pública en los Estados actuaría como Secretario Técnico de la Comisión.

Además de establecer las funciones y parámetros de actuación de la Comisión, de este instrumento se destaca el hecho de que sería el órgano colegiado citado el que apoyaría a la dependencia en la formulación de los programas de descentralización y de desconcentración correspondientes, para la cual podría invitar a sus sesiones al Sindicato Nacional de Trabajadores de Salubridad y Asistencia (SNTSA). Sin embargo, de la memoria de las sesiones de esta Comisión, acervo de la Dirección General de Modernización y Simplificación Administrativa de la SSA, no se desprende la participación de dicho Sindicato en alguna de sus sesiones ordinarias o extraordinarias. (118)

- Decreto por el que el Ejecutivo Federal establece las bases para el programa de descentralización de los servicios de salud de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de agosto de 1983.

Este instrumento menciona la elaboración de un Programa de Descentralización de los Servicios de Salud, que se sujetara a los lineamientos del ejecutivo Federal, a las normas que la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto definiera en materia de desarrollo regional y a los Acuerdos de Coordinación que conforme al Convenio Unico de Desarrollo, se celebraran por el Ejecutivo Federal con los gobiernos de las entidades federativas por conducto de la Secretaría de Salud.

Las bases para la celebración de los mencionados Acuerdos de Coordinación, en los términos del Decreto fueron las siguientes:

"I. Se identificarán las facultades que se descentralizarán a los gobiernos de los Estados y las facultades que serán desconcentradas a los Servicios Coordinados de Salud Pública;

II. Se proveerán los recursos que serán afectos a la adecuada atención de las facultades transferidas por la Secretaría;

III. Se fijarán las acciones que se llevarán a cabo para la integración y funcionamiento eficientes de los Sistemas Estatales de Salud en coordinación con el Sistema Nacional de Salud.

IV. Se acordará que el titular de Salubridad y Asistencia dicte los acuerdos de desconcentración de facultades que procedan, y establezca los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público que aseguren la eficacia del proceso de descentralización;

V. Se definirán las directrices de la descentralización de los gobiernos de los Estados a los municipios y las de desconcentración de los Servicios Coordinados a las jurisdicciones sanitarias, y

VI. Se acordarán los plazos en que se cumplimentarán los compromisos a que den lugar los Acuerdos."(119)

---

119. Artículo 3° del Decreto por el que el Ejecutivo Federal establece bases para el Programa de Descentralización de los Servicios de Salud de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de agosto de 1983.

Finalmente establece que "los Servicios Coordinados de Salud Pública serán órganos administrativos desconcentrados quienes sujetándose a la normatividad central, contarán con autonomía técnica y con la competencia que les atribuyan los Acuerdos de Coordinación, los Acuerdos de Desconcentración y las disposiciones aplicables".(120)

Este documento que previene la forma en que el Ejecutivo Federal planeó el proceso de descentralización no estableció regla alguna respecto de la forma en que el traspaso de los recursos materiales, financieros y humanos, debía realizarse.

- Decreto por el que se descentralizan a los gobiernos estatales los servicios de salud que presta la Secretaría de Salubridad y Asistencia en los estados y los que dentro del Programa de Solidaridad Social por Participación Comunitaria denominado INSS-COPLAMAR, proporciona el Instituto Mexicano del Seguro Social. Publicado en el Diario Oficial del 8 de marzo de 1984.

---

120. Artículo 3º del Decreto por el que el Ejecutivo Federal establece bases para el Programa de Descentralización de los Servicios de Salud de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de agosto de 1983.

Este instrumento, que deriva del Decreto publicado el 30 de agosto de 1983, establece el programa bajo el cual se descentralizarían a los gobiernos estatales los servicios de salud prestados por la SSA y por el IMSS-COPLAMAR, sujetándolo a los acuerdos de coordinación que al efecto celebraran el Gobierno Federal y los estatales en el marco del Convenio Unico de Desarrollo.

Los criterios para la ejecución del programa de descentralización fueron los siguientes:

1. En el Convenio Unico de Desarrollo 1984, se incorporó la propuesta de los elementos básicos de la descentralización de los servicios de salud para población abierta y se convino con los gobiernos de los estados, para que recayera en estos la coordinación programática de los mencionados servicios de salud.
2. Durante 1984, los servicios de la SSA y los del IMSS-COPLAMAR se coordinarían programáticamente en cada estado.
3. Antes de que concluyera 1984, la Secretaría de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación y de Salubridad y Asistencia, evaluarían el

desempeño de la coordinación programática señalada en el párrafo que antecede.

4. En 1985, se iniciaría gradualmente la descentralización de los servicios de salud a los primeros estados y en 1986 concluiría dicho proceso en el resto de los mismos.

5. En cada fase del proceso sería prioritario cuidar que no se generaran deterioros en la operación de los servicios, que se ampliara su cobertura y calidad. Se deberían abatir duplicaciones y omisiones en el ámbito de acción de las unidades aplicativas e través de un sistema de atención coordinado y eficiente.

Sin embargo al igual que el anterior, este instrumento jurídico tampoco hizo precisión alguna respecto de la estrategia para la entrega de recursos materiales, financieros, ni humanos.

- Decreto por el que las dependencias y entidades procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que asegure el avance en dicho proceso. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 1984.

De manera interesante, el Ejecutivo Federal después de que el proceso de descentralización de la Secretaría de Salud se inició conforme a las reglas establecidas por el mismo Ejecutivo, expidió otro Decreto en el cual ordenó la elaboración de programas específicos de descentralización para el resto de la Administración Pública Federal. (Procesos que desafortunadamente no iniciaron en el resto de las dependencias.)

Esta situación queda de manifiesto en el considerando de este Decreto, que a la letra establece:

"Que el proceso de descentralización iniciado en los sectores de educación y salud ha demostrado que es necesario, a un tiempo, reestructurar internamente las dependencias y vigorizar la coordinación con los gobiernos estatales. Ello requiere precisar aquellas actividades de dejarán de realizarse en la ciudad de México, bien porque sea más conveniente que se organicen regionalmente o porque vayan a ser coordinadas con los gobiernos estatales;"

Ya en el fondo, en este instrumento se estableció que las dependencias y entidades en el proceso de su descentralización debían prever:

1. La descentralización de la operación y funciones, así como del personal y los recursos presupuestales relacionados con las mismas.

2. La coordinación de acciones en materias concurrentes o de interés común, del Ejecutivo Federal con los gobiernos de los estados y a través de éstos con los municipios en el marco del Convenio Unico de Desarrollo.

3. La reubicación territorial hacia los estados de aquellas entidades paras estatales que se estime posible y conveniente, y

4. La delegación de facultades en los titulares de sus representaciones en los estados y el fortalecimiento o en su caso, la conformación de éstas últimas.

En el artículo 4º del Decreto se establece claramente que "en las acciones que demande el proceso de descentralización administrativa, las organizaciones de trabajadores de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, tendrán la participación que les corresponda, para que dichos trabajadores no resulten afectados en sus derechos que hayan adquirido en

su relación laboral con ésta, así como para apoyar la ejecución de las acciones previstas en los programas (de descentralización)."

- Decreto por el que se crea el Programa de Descentralización de los Servicios de Salud para Población Abierta IMSS-COPLANAR. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 24 de junio de 1985.

Mediante este Decreto se adiciona con un artículo 12º, el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 8 de marzo de 1984, por el que se ordena descentralizar a los gobiernos estatales los servicios de salud que prestaba la ahora Secretaría de Salud en los Estados y los que dentro del Programa IMSS-COPLANAR, proporcionaba el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Lo novedoso que incorpora este instrumento dentro el proceso de descentralización consiste en la instrucción para que los órganos administrativos desconcentrados por territorio de la Secretaría de Salud, denominados "Servicios Coordinados de Salud Pública" debían irse extinguiendo en forma gradual y progresiva en la medida en

que se fuera consolidando la descentralización operativa y la integración orgánica de los servicios de salud en cada entidad federativa, sustituyéndose por la correspondiente estructura administrativa.

La Secretaría de Salud, como consecuencia, transferiría a los gobiernos de las entidades federativas los recursos de los Servicios Coordinados de Salud Pública, conforme se fuera realizando la entrega de los servicios de salud en cada entidad federativa, con sujeción a los acuerdos de coordinación que al efecto se suscribieran y demás disposiciones aplicables.

La disposición cuarta transitoria por su parte estableció que se respetarían los derechos del personal adscrito a los Servicios Coordinados de Salud Pública y al Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria (IMSS-COPLAMAR), que se involucraran en el proceso de descentralización.

Como se acotará en el capítulo siguiente, la mayoría de los documentos jurídicos que ordenaron la descentralización establecieron vagamente que se respetarían los derechos laborales de los trabajadores que en su oportunidad se

transfirieran, sin precisar los parámetros necesarios para su operación.

**- Acuerdos de Coordinación para la Integración Orgánica y Descentralización Operativa de Servicios de Salud.**

Derivado del marco jurídico descrito, se inició la suscripción de diversos instrumentos consensuales denominados acuerdos de coordinación, derivados de la Ley de Planeación y del Convenio Único de Desarrollo, ahora conocido más como Convenio de Desarrollo Social, que es precisamente el instrumento jurídico-político en el que establece de manera anual la forma en que el Gobierno Federal se vincule con los gobiernos de las entidades federativas.

El primero de estos acuerdos de coordinación que se suscribió fue el del Estado de Tlaxcala(121), en el cual participó como testigo de honor el entonces Presidente de la República, Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, siendo suscriptores del mismo los titulares de las Secretarías de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación, de Desarrollo Urbano y Ecología y de Salud; el titular del Instituto Mexicano

---

121. Firmado el 24 de mayo de 1985, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 24 de junio del mismo año.

del Seguro Social y el Gobernador del Estado, asistido por su Secretario de Gobierno.

Esta clase de acuerdos, que tuvieron como base un mismo modelo, establecieron las bases, compromisos y responsabilidades de las partes para la descentralización del ejercicio de las facultades de que correspondían a la Secretaría de Salud y que serían objeto de descentralización, así como la integración y consolidación de lo que se convertiría en un Sistema Estatal de Salud.

Para efectos de esta investigación, me referiré a las prescripciones relacionadas con la entrega de recursos.

En materia financiera, las partes convinieron aportar recursos para sufragar la operación de los servicios y para realizar inversiones para el mejoramiento y ampliación de la infraestructura de servicios existentes.

Respecto de los recursos materiales, la Secretaría de Salud puso a disposición del Gobierno del Estado, en uso gratuito, los bienes muebles e inmuebles con los que contarán sus unidades administrativas y aplicativas.

Con respecto al personal transferido, las partes convinieron en que los derechos laborales adquiridos por el personal que pasara a laborar en la figura administrativa creada por el Gobierno del Estado serian debidamente respetados, conforme a las disposiciones legales aplicables y a los terminos concertados en el acuerdo.

Los parametros antes referidos, consistieron en lo siguiente:

1. Los trabajadores dependerian funcional y operativamente del Secretario de Salud del Gobierno del Estado (o de la figura creada en cada entidad para tal efecto).
2. La relacion laboral de dichos trabajadores se entenderia conferida con la Secretaria de Salud.
3. Como consecuencia, su afiliacion al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaria de Salud (que cambio de denominacion para naceria congruente con la modificacion a la denominacion de la entonces Secretaria de Salubridad y Asistencia) se conservaria.
4. La estructura administrativa responsable de operar los servicios de salud en las entidades federativas actuarian

en nombre y por cuenta de la Secretaría de Salud en lo relativo a las relaciones laborales de naturaleza individual con los trabajadores que se incorporaran a la dependencia local. Para tal efecto la Secretaría de Salud "delego" (122) al titular de la Secretaría de Salud del Gobierno del Estado (o la figura correspondiente) las facultades, atribuciones y obligaciones que se especificaban en las condiciones generales de trabajo de la Secretaría de Salud y de conformidad con el Sistema Integrado de Administración de Personal (123).

5. Los asuntos laborales de naturaleza colectiva que se suscitaran entre la Secretaría de Salud (o figura competente) del Gobierno del Estado y los trabajadores incorporados en virtud de la integración orgánica de los servicios de salud, serían tratados exclusivamente por la Secretaría de Salud con la representación nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud.

---

122. Estimo que el concepto "delegar" fue indebidamente aplicado puesto que entre distintos órdenes de gobierno no puede existir la delegación de facultades o funciones, la figura jurídica adecuada para realizar la entrega de facultades o funciones como ha quedado acreditado en su oportunidad es precisamente la descentralización.

123. Este sistema era operado por la Secretaría de Salud para efectos de controlar las relaciones laborales existentes entre dicha dependencia y sus trabajadoras.

6. Finalmente la relación de la Secretaría de Salud (o figura competente) del Gobierno del Estado con la representación de los trabajadores se llevaría a cabo a través de la sección o secciones correspondientes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la SSA.

Como quedó acotado, el proceso de descentralización de las funciones de la Secretaría de Salud fue importantemente impulsado en la administración presidencial de 1983 a 1988, de hecho se inició paralelamente el proceso en las Secretarías de Educación Pública y de Salud anteriormente a su implementación a nivel de la Administración Pública Federal.

Sin embargo, aunque se ordenó en el Programa de Descentralización que el proceso tendría que concluirse en la totalidad de las entidades federativas, no pudo fructificar el proceso completo de descentralización, puesto que mediante el mecanismo de suscripción de acuerdos de coordinación, se llevó a cabo la integración orgánica y descentralización operativa de los servicios de salud únicamente en las siguientes entidades federativas:

**Aguascalientes**  
**Baja California Sur**  
**Colima**  
**Guanajuato**  
**Guerrero**  
**Jalisco**  
**México**  
**Morelos**  
**Nuevo León**  
**Oaxaca(124)**  
**Querétaro**  
**Quintana Roo**  
**Sonora**  
**Tabasco**  
**Tlaxcala**

---

124. Se hace notar que aun cuando se firmó el acuerdo de coordinación, nunca operó la descentralización

**C A P I T U L O   I V****LA SITUACION LABORAL DE LOS TRABAJADORES EN LA  
DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS DE SALUD****IV.1.   EL REGIMEN LABORAL DE LOS TRABAJADORES DE LA  
SECRETARIA DE SALUD**

Como quedó aclarado en su oportunidad(125), la Secretaría de Salud es una dependencia central de la Administración Pública Federal y como tal, sus trabajadores se rigen bajo las reglas generales que regulan la relación existente entre el Estado y sus empleados. Es por ello que se antoja necesario precisar las consideraciones necesarias para explicar la regulación jurídica que deriva de dicha relación.

El Estado para la realización de sus funciones necesita del elemento personal, aunque por la complejidad de sus múltiples funciones tiene que desarrollarse en una diversidad de campos de acción y matices muy variados, lo que trae como consecuencia para la experiencia administrativa mexicana, que se originen toda una gama de ordenamientos que regulan las relaciones entre el Estado y

---

125. Cfr. Capítulo III de esta investigación.

sus servidores, según el tipo de los servicios de los que se trate.

Se han distinguido diversas clases de servicios personales prestados al Estado, de entre los que destacan los servicios obligatorios y los servicios gratuitos; los que se prestan por contrato; y los que se prestan en virtud de un nombramiento, es decir, aquellos que generan una relación laboral.(126)

Los llamados servicios obligatorios y gratuitos son la excepción a la regla general de que el servicio que se presta al Estado debe ser potestativo y remunerado.

Desde luego que el fundamento para tal aseveración se encuentra en la Constitución Política Mexicana, que en su artículo 5º señala:

"Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123."

---

126. ACOSTA ROMERO, Miguel. Dasche Burocrática Mexicana. Editorial Porrúa, 1ª ed. México, 1965. Pág. 7, 8 y 9.

"En cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los de los jurados, así como el desempeño de los cargos consejiles y los de elección popular directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán el carácter obligatorio y gratuito."

"Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios en los términos de la ley y con las excepciones que la misma señala."

Por otra parte, los servicios que se prestan por contrato son los de tipo profesional, como las asesorías y las consultorias. Desde luego, en la prestación de estos servicios no se genera ningún tipo de relación laboral, sino que la vinculación entre el Estado y el prestador del servicio se formaliza mediante un típico acto de Derecho Común, regulado por el Código Civil para el Distrito Federal(127), que es el ordenamiento jurídico aplicable por su carácter federal.

El resto de los servicios que pueden ser proporcionados en favor del Estado son aquellos que derivan de un

---

127. Ver el artículo 2606 del Código Civil, que señala "El que presta y el que recibe los servicios profesionales, pueden fijar de común acuerdo la retribución debida por ellos".

nombramiento o designación, o sea en los que existe una relación laboral.

La doctrina al estudiar la relación jurídica que se da entre el Estado como patrón y sus empleados, ha diferenciado dos grandes ramas: la que explica dicha relación con base en la teorías del derecho laboral, y aquella que la explica en relación con el derecho administrativo.(128)

En cuanto a las teorías que asimilan la relación entre el Estado y sus empleos con el derecho administrativo, encontramos que el maestro Mario de la Cueva señala en su Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo que no se conoce ninguna historia detallada de lo que la doctrina francesa llama desde el siglo pasado la *fonction publique*, sin embargo lo que si se sabe con certeza, según explica en su majestuosa obra, es que los civilistas entregaron en el siglo XIX al derecho administrativo la relación del Estado con sus trabajadores, desarrollándose tanto en Alemania como en Francia una teoría nueva de derecho público.(129)

---

128. MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático. Editorial Porrúa, 1ª ed. México, 1995. Págs. 88 y 90.  
129. DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa, 10ª ed. México, 1995. Tomo I, págs. 615 y ss.

Las consecuencias que produjo la asimilación de la relación en favor del derecho administrativo fueron, siguiendo la opinión de Don Mario de la Cueva:

"Primera, que la voluntad del trabajador desapareciera casi totalmente, y en segundo lugar, que el Estado exigiera, con intensidad cada vez mayor, una subordinación incondicional a sus mandamientos, expresados en forma individual, en circulares, o en reglamentos, que se creara una jerarquía inalterable que el trabajador sometiera a su conciencia a la política estatal y que aceptara el principio de la devoción al servicio."(130)

Los propios administrativistas han tratado de determinar la naturaleza jurídica del acto creador de la relación del Estado con sus empleados.(131)

a) Hay quienes consideran que es un acto unilateral del Estado.

b) Hay quienes afirman que es un acto contractual.

c) Hay quien considera la relación como un acto condición.

---

130. DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. Pág. 619.

131. PRAGA, Gabino. Curso Administrativo. Op. Cit. Pág. 131.

d) Existe también la teoría estatutaria.(132)

"La tesis que considera que la relación laboral de los empleados públicos es un acto unilateral del Estado sostiene que únicamente es el Estado el que fija y regula las condiciones laborales, sin que medie la voluntad del trabajador."

"La tesis conocida como la contractual, como su nombre lo indica, establece que la relación laboral es un concurso de las voluntades del Estado y sus empleados."

"La tercera tesis conocida como acto condición deriva de la voluntad del Estado y del particular nombrado y del efecto jurídico que origina, o sea condicionar la aplicación a ese caso particular de las disposiciones legales preexistentes que regulan la relación establecida."

"La cuarta y última tesis, ha sido calificada como la teoría del estatuto legal y reglamentario, la cual sostiene que las relaciones del Estado con sus empleados se rigen por las normas jurídicas preexistentes a la relación."(133)

---

132. Propuesta por SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. Tomo I. pág. 381.

133. MORALES PAULIN, Carlos A. Op. cit. págs. 93 y 94.

De lo anterior, se puede concluir con el Licenciado Carlos Morales Paulín, que "el desprendimiento del derecho civil de la relación jurídica laboral del Estado con sus empleados y su ubicación en el derecho administrativo fue anterior al nacimiento del derecho laboral, lo que explica la razón del derecho administrativo que demanda la naturalización de dicha relación."(134)

Por su parte, la teoría de la relación laboral descansa en el hecho de que así como sucedió con el derecho administrativo en el siglo XIX, el derecho laboral del siglo XX, le retira al derecho civil y al propio derecho administrativo, la regulación del entonces contrato de trabajo.

"La propia Administración Pública quedó sujeta a una nueva relación jurídica con sus trabajadores, de donde resulta que entre ella y éstos existen relaciones de carácter social, es decir, específicamente laborales, limitándola en cuanto a los derechos que creó el artículo 123 en favor de la burocracia. Así, la teoría del empleo ya no corresponde al derecho administrativo, como rama del derecho público, sino al derecho del trabajo, como rama del derecho social,

---

134. *Ibidem.*

porque tanto la Ley Federal del Trabajo como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, constituyen las dos ramas o vertientes vigorosas que integran el derecho del trabajo de los obreros, jornaleros, empleados públicos y privados, domésticos, artesanos, artistas, toreros, abogados, médicos, ingenieros y de todo aquél que presta sus servicios en el campo de la producción económica o en cualquier actividad laboral."(135)

---

135. TRUJBA-URBINA, Alberto. Op. Cit. Tomo I, Pág. 41

Para Don Mario de la Cueva:

"La relación de trabajo es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto que le dio origen, en virtud de la cual se aplica un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la declaración de derechos sociales, de la Ley del trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos ley y de sus normas supletorias."(136)

Así pues, la definición ofrecida por el Maestro De la Cueva establece el marco de referencia para explicar la relación que se genera tanto entre patronos y sus trabajadores, así como entre el Estado y sus empleados, que se traduce en los elementos establecidos por el artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: "la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación". Disposición legislativa

---

136. DE LA CUEVA, Mario. Op. cit. pág. 185.

de la cual derivan los sujetos de la relación jurídica laboral.

Son los artículos 3º y 44 de la Ley Burocrática de los que deriva el segundo elemento de la relación jurídica laboral, es decir, la prestación de un servicio subordinado. (art. 3º) "trabajador es toda persona física que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros..." y (art. 44) es obligación del trabajador "desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiado, sujetándose a la dirección de sus jefes...".

Ahora bien, siguiendo la definición que otorga el Maestro De la Cueva, la relación de trabajo debe surgir "independientemente del acto que le dio origen", sin embargo, en materia burocrática la parte final del artículo 3º de la Ley señala que ésta se acredita "en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales". De aquí que se limita en términos de la ley, el surgimiento de la relación de trabajo al hecho de que preceda un nombramiento.

Se ha entendido como tal al "documento por medio del cual se nombra o se designa a una persona para ocupar un puesto, cargo o empleo determinado"(137).

A mayor abundamiento, en virtud de que el Estado no puede considerarse como patrón, debido a que no persigue fines de lucro, la relación entre el Estado y sus servidores públicos no puede tener como fundamento un contrato de trabajo porque éste no regule actividades correspondientes al capital y al trabajo como factores de la producción, argumento que sustenta la teoría de la relación laboral. De ahí que para ser trabajador del Estado no se requiera un contrato, sino que a la persona interesada se le expida nombramiento, que es el medio a través del cual se ha de investir de funciones específicas.

En mi opinión, no puede haber relación de trabajo entre el Estado y sus servidores in que medie el nombramiento correspondiente, acorde con la ley y las partidas presupuestales que para ese fin tenga la Administración Pública, o bien, sin que el supuesto trabajador figure en las listas de rayas a que se refiere la legislación burocrática.

---

137. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág 8.

"Así la naturaleza jurídica de la relación laboral de los empleados públicos es la de un acto-condición, porque el acto administrativo del nombramiento condiciona la aplicación de una situación general, impersonal y objetiva a un caso concreto."(138)

Hay quien afirma que el nombramiento como acto jurídico, ha sido revasado por la costumbre, puesto que es frecuente que éste no exista aun cuando sea requerida su expedición desde el punto de vista estrictamente jurídico(139). Quien afirma esto señala que el procedimiento para la existencia de la relación de trabajo es básicamente administrativa:

a) Entregar la documentación que solicita el área administrativa o de recursos humanos, y

b) Esperar a que aparezca el pago en la nómina.

Se dice que incluso para proteger al trabajador de las consecuencias que puede producir la falta de nombramiento, algunas condiciones generales de trabajo han reconocido la relación de trabajo aunque no exista tal nombramiento, como por ejemplo, el artículo 12 de las Condiciones General de Trabajo de la hoy extinta Secretaría de Agricultura y

---

138. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 181.

139. MORALES PAULIN, Carlos A. Op. Cit. Pág. 97

Recursos Hidráulicos, que señala que de no existir nombramiento o de no figurar en las listas de raya, "la calidad de trabajador podrá acreditarse por cualquier otro documento oficial que supla a los anteriores o compruebe la prestación de servicio". En términos similares se encuentra el artículo 10 del Reglamento Interior que fija las Condiciones Generales de Trabajo en el Departamento del Distrito Federal.(140)

Las condiciones generales de trabajo "son las normas que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores en los establecimientos y lugares de trabajo y las que determinan las prestaciones que deben percibir los hombres por su trabajo".(141) Para Don Mario de la Cueva en un concepto más de corte social, son "las normas que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores en los establecimientos y lugares de trabajo y las que determinan las prestaciones que deben percibir los hombres por su trabajo".(142)

El artículo 87 de la Ley Federal de Trabajo Burocrático consigna que "las condiciones generales de trabajo se

---

140. MORALES PAULIN, Carlos A. Op. Cit. Pág. 88

141. TRUJSA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Citado por MORALES PAULIN, Carlos A. Op. cit. págs. 181 y 182.

142. DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. Tomo I, págs. 266

fijarán por el titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente a solicitud de éste, se revisarán cada tres años."

En las condiciones generales de trabajo de las dependencias se establecerán, en los términos del artículo 88 de la Ley:

"I. La intensidad y calidad del trabajo;

II. Las medidas que deben adoptarse para prevenir la realización de riesgos profesionales;

III. Las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas;

IV. Las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previos y periódicos;

V. Las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección que se dará a las trabajadoras embarazadas; y

VI. Las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo."

"Las condiciones generales de trabajo surtirán efectos a partir de la fecha de su depósito en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje". (Artículo 90 de la Ley Burocrática)

Finalmente es necesario precisar que según lo dispone el artículo 91 de la Ley de la materia "Las condiciones generales de trabajo de cada dependencia serán autorizadas previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público... cuando contengan prestaciones económicas..." con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Delimitado el campo doctrinal que explica la relación existente entre el Estado y sus empleados, refirámonos ahora a su regulación jurídica.

La relación que se da entre el Estado y sus trabajadores tiene sustento constitucional, en lo específico el apartado B) del artículo 123 Constitucional.

El 5 de diciembre de 1960, se publicó la reforma que incorpora al texto constitucional los derechos de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, así como del Gobierno del Distrito Federal; estas directrices

constitucionales como consecuencia son reglamentadas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. (143)

Los derechos consignados en este precepto Constitucional son los siguientes:

"I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna, será de ocho y nueve horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;"

"II. Por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de trabajo cuando menos, con goce de salario íntegro;"

"III. Los trabajadores gozarán de vacaciones, que nunca serán menores de veinte días al año;"

---

143. Promulgada el 27 de diciembre de 1963 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963, abrogando el estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión de 1938.

"IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República;"

"V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;"

"VI. Solamente podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;"

"VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública."

"VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingresos en su familia."

"IX. Los trabajadores solo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fija la ley.

En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo al procedimiento legal. En los casos de suspensión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;"

"X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse por la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo al cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;"

"XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

..."

"XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un tribunal federal de conciliación y arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Junta Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última."

"XIII. ..."

"XIII bis. ..."

"XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutará de las medidas de protección al salario y gozará de los beneficios de la seguridad social."

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado concretamente tutela los derechos de los trabajadores de

base, a diferencia de los de confianza, siendo ambos las dos clases de trabajadores al servicio del estado.

En efecto, el artículo 8° de la Ley Burocrática consigna que:

"Quedan excluidos del régimen de esta Ley: los empleados de confianza, los miembros del Ejército y Armada Nacionales, con excepción del personal civil del Departamento de la Industria Militar; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras; aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos a pagos de honorarios".

El artículo 5° de la Ley Burocrática establece una relación bastante extensa de los cargos que deben ser considerados de confianza:

"I. Aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.

II. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general, le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel de Directores Generales, Directores de Área, Adjunto, Subdirectores y Jefes de Departamento.

b) Inspección, vigilancia y fiscalización exclusivamente a nivel de las jefaturas y subjefaturas, cuando estén consideradas en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c) Manejo de fondos o valores, cuando implique la facultad legal de disposición de éstos, determinando su aplicación y destino. El personal de apoyo queda excluido.

d) Auditoría: A nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñan tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las contralorías o de las áreas de auditoría.

e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en éstas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta de inventarios.

g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.

h) Asesoría o consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores: Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias de Gobierno Federal o sus equivalentes en las entidades.

i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías Particulares o Ayudantías.

j) Las Secretarías Particulares de: Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

k) Los agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

l) Los agentes de las policías judicial y los miembros de las policías preventivas. Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el catálogo de Empleos de la Federación, para

el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

III. En el Poder Legislativo, ...

IV. En el Poder Judicial: ..."

La relación transcrita revela que la Ley establece la calidad de empleo de confianza atendiendo a dos criterios fundamentales que son: el nivel jerárquico y la naturaleza del trabajo.

Como podremos apreciar, los trabajadores al servicio del Estado son de dos tipos: los de base y los de confianza, para los primeros, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece un conjunto de derechos y obligaciones que regulen su relación de trabajo. Sin embargo, no existe un catálogo de derechos para los trabajadores de confianza, "que están desprovistos de

cualquier acción reivindicatoria, tal como la indemnización por despido injustificado"(144).

Hagamos ahora un recuento de los derechos de los trabajadores que la doctrina ha establecido, distinguiendo entre los derechos individuales y los derechos colectivos.

**INDIVIDUALES.**

- a) Derecho a la estabilidad laboral y causas específicas de separación.
- b) Derecho al ascenso y su vinculación con el servicio civil de carrera.
- c) Derecho al respeto de jornada laboral.
- d) Derecho al salario y otros beneficios económicos.
- e) Derecho al descanso, vacaciones y licencias.
- f) Derecho al pago de gastos por traslado.

---

144. MORALES PAULIN, Carlos A. Op. cit. pág. 118.

- g) Derecho a permuta.
- h) Derecho a la seguridad e higiene.
- i) Derecho a la seguridad social.
- j) Derechos derivados de los riesgos profesionales y de las enfermedades no profesionales.

**COLECTIVOS.**

- a) Derecho a la sindicación.
- b) Derecho a la huelga.

Desde luego existen también obligaciones a cargo de los trabajadores al servicio del Estado. Estas se encuentran contenidas en el artículo 44 de la Ley Burocrática.

El primer deber del empleado público es el de "desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos". Esta obligación desencadena tres principios fundamentales.

I) Principio de obediencia jerárquica.

II) Principio de actuación legal con cumplimiento de la norma, y

III) Principio de eficiencia en la prestación del trabajo.

La segunda obligación del trabajador radica en "observar buenas costumbres dentro del servicio".

El tercer deber es el relativo a "cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo".

La cuarta obligación es el "guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo".

El quinto deber es el relativo a la abstención "de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros".

La sexta obligación del empleado estatal es la de "asistir puntualmente a sus labores".

La séptima obligación prohíbe la realización de "propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo" y durante las horas de labor.

La octava y última obligación la impone a la capacitación no el carácter de derecho sino de deber, así, todo trabajador del Estado, tiene que "asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia".

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos(145) no distingue las diferentes categorías de servidores públicos (de base o de confianza) enmarcándolos a todos en una denominación, sin embargo, en la práctica se distingue aún entre los conceptos de funcionario público, servidor público, empleado público y cargo público.

"Funcionario público. Es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad.

Empleado público. Es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley.

---

145. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1932.

**Servidor público.** Es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal).

**Cargo público.** Es el lugar instituido en la organización pública con denominación propia, atribuciones específicas y presupuesto propio, para ser provisto y ejercido por un titular en la forma establecida por la ley."<sup>(146)</sup>

#### **IV.2. LA SITUACION LABORAL EN LOS SERVICIOS ESTATALES DE SALUD**

Los servicios de salud en el interior de la República Mexicana se desarrollan por conducto de diversas instancias administrativas.

En dieciocho entidades federativas<sup>(147)</sup>, subsiste la figura desconcentrada de la Secretaría de Salud denominada

---

146. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. Págs. 102 y 103

147. Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Hidalgo, Michoacán,

Servicios Coordinados de Salud Pública, que como se ha precisado anteriormente(148) son órganos desconcentrados por territorio de la mencionada dependencia del Ejecutivo Federal y por lo tanto, sus trabajadores dependen jerárquice y subordinadamente del Secretario de Salud, puesto que son trabajadores federales.

En las catorce entidades federativas restantes(149) se encuentran descentralizados los servicios de salud, lo que implique que se crearon figuras jurídico-administrativas específicas para la prestación de servicios de salud en la entidad federativa correspondiente. Por regla general, se utilizó la figura de Secretaría Estatal de Salud, con dependencia directa del Gobernador del Estado, aunque en dos entidades (aguascalientes y Baja California Sur) se crearon entidades paras estatales dependientes del gobierno estatal, denominados Institutos de Salud.

No obstante, aun cuando se crearon figuras jurídicas específicas para la prestación de servicios de salud, en los términos de los acuerdos de coordinación que fueron suscritos para la integración orgánica y descentralización

---

Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, Zacatecas.

148. Infra Capítulo III, párrafo III.2.

149. Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala.

operativa de los servicios de salud, la titularidad de la relación laboral fue conservada en forma directa entre el Secretario de Salud y los trabajadores transferidos a las estructuras estatales correspondientes, generando una relación laboral *sui generis*, entre otras, por las siguientes consideraciones:

1. El salario de dichos trabajadores es cubierto con fondos estatales, que surgen de los presupuestos de los gobiernos locales.

2. La subordinación se da entre los trabajadores transferidos y el titular del órgano estatal correspondiente (Secretaría Estatal de Salud, Instituto de Salud, etc.). Como consecuencia, los trabajadores reciben instrucciones, que deben acatar, de un funcionario local que no es el titular de la relación jurídica de trabajo.

3. La relación laboral se entiende constituida con el Secretario de Salud de la Administración Pública Federal y como consecuencia, los conflictos laborales que se generen entre los trabajadores transferidos y su patrón (que es el titular de la estructura estatal correspondiente) tienen que ventilarse en instancias jurisdiccionales federales radicadas en la Ciudad de México (Tribunal Federal de

Conciliación y Arbitraje) y ser litigados con autoridades distintas a aquellas que ejercen la función de mando (es decir, con la Secretaría de Salud del Gobierno Federal).

4. No se encuentra claramente definido si son trabajadores de los gobiernos estatales o bien, del Gobierno Federal y como consecuencia, si les es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y otros ordenamientos de carácter federal, lo que genera comunmente conflictos competenciales.

5. La vinculación de los trabajadores transferidos con el Sindicato Nacional de los Trabajadores de Salud subsiste, lo que trae como consecuencia que los líderes de las secciones sindicales correspondientes tengan dos instancias a las cuales ocurrir en defensa de los intereses de sus agremiados, es decir, ante el Secretario Estatal de Salud (o la figura correspondiente) y ante el Secretario de Salud del Gobierno Federal, lo que en ocasiones les ha dado mayor poder de negociación.

Todas estas situaciones han acarreado problemáticas importantes que incluso han culminado en propuestas que

tienden a revertir el proceso de descentralización iniciado.(150)

#### IV.3. GENERALIDADES SOBRE EL REGIMEN LABORAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS GOBIERNOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

La primera cuestión que habrá de observarse para explicar el fenómeno es si las relaciones de trabajo entre los estados y municipios y sus trabajadores son reglamentadas en el artículo 123 Constitucional, o bien, si dicho precepto Constitucional no las incluye.

Como ha quedado precisado, tanto la administración pública federal como la estatal tienen a su servicio personas físicas que mediante la aportación de su fuerza de trabajo hacen posible la realización de sus fines. A primera vista, la función que realizan los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, a los que se refiere la Constitución General, no tiene una diferencia sustancial con la que realizan los trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y municipios, por lo que en principio pudiera estimarse que esas relaciones de trabajo,

---

150. SECRETARIA DE SALUD. DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS. El Proceso de Descentralización y Reorganización de la Secretaría de Salud. México, 1991, y OFICIALIA MAYOR. La Descentralización de la Secretaría de Salud. PRODUCCION. México, 1991.

por su propia naturaleza jurídica, debieran estar reglamentadas por el Apartado "B" del artículo 123 y por ende, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Sin embargo, este criterio no podría ser esgrimido ante la doctrina puesto que taxativamente nuestro ordenamiento supremo claramente establece que dicho precepto se aplica únicamente a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión.

Si como se ha visto, las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de los estados y municipios no se rigen por el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, "se podría pensar que por exclusión se rigen por lo preceptuado en el Apartado "A" del mismo y su ley reglamentaria"(151).

Sin embargo, el Apartado "A" del artículo 123 Constitucional establece:

"... el Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

---

151. DAVALOS, José. El Artículo 123 Constitucional debe Proteger a los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios. en "Libro en Memoria al Maestro Mario de la Cueva". Edit. UNAM. México, 1981, págs. 82 y 83.

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo."

De lo anterior puede concluirse que tampoco el Apartado "A" del precepto Constitucional invocado sustenta la reglamentación laboral de los trabajadores al servicio de las entidades federativas y municipales.

"El hecho mismo de que el artículo 123 Constitucional contenga dos apartados, pone de manifiesto que el legislador no quiso equiparar, sino diferenciar, las relaciones de trabajo que se establecen entre el Estado y sus servidores, y las de una empresa (conforme al artículo 16 de la ley) y sus trabajadores."(152)

Grandes fueron las discusiones entre los tratadistas para definir si el artículo 123 Constitucional era aplicable o no para regular la relación existente entre los gobiernos estatales municipales y sus trabajadores. Como ejemplo puedo citar los comentarios del maestro José Dávalos respecto de la apreciación del Licenciado Trueba Urbina respecto de que "Las relaciones entre la burocracia local,

---

152. DÁVALOS, José. Op. Cit. Pág. 98

incluyendo a los empleados de los municipios, y los poderes públicos estatales y municipales, se rigen por el Apartado A) del artículo 123"(153). "Basa el autor su afirmación en la fracción XXXI del Apartado "A" del artículo 123 constitucional, que establece que corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, la aplicación de las leyes del trabajo; pero dicho sea con el respeto y gran aprecio que el autor profesa hacia el maestro Alberto Trueba Urbina, de esta tesis no pueden obtenerse bases para afirmar que las relaciones de trabajo que nos ocupan encuadran dentro del Apartado "A" del artículo 123; si bien es cierto que la fracción XXXI del artículo 123 establece que "La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones", también lo es que en esta fracción ni en ninguna otra parte de la Constitución se asignan expresamente facultades a la Federación para regular las relaciones de trabajo entre los Estados y los municipios y sus servidores."(154)

"Si después de estas reflexiones es posible dejar en claro que la burocracia local no queda amparada bajo los supuestos del artículo 123 de la Constitución, en virtud de que el Congreso de la Unión no está facultado para

---

153. TRUEBA-URBINA, Alberto. Op. cit. Tomo I, pág. 36.

154. DAVALOS, José. Op. cit. pág. 100.

reglamentar esas relaciones, toda vez que el Congreso "se abstuvo -lo más probable- en forma deliberada de legislar" a este respecto; entonces, ¿qué ley ampara a los trabajadores de las entidades federativas y de los municipios?"(155)

Fue hasta febrero de 1983 con la adición de algunos párrafos a los artículos 115 y 116 Constitucionales, cuando se aclaró en nuestra Carta Magna qué regulación regía las relaciones entre los gobiernos estatales y municipales con sus empleados.

De esta forma, el Artículo 115, fracción VIII, párrafo segundo, establece:

Artículo 115.- "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

...

---

155. Ibidem.

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias."

Por su parte, el Artículo 116, fracción V, establece:

Artículo 116.- "El poder público de los Estados se dividirá,, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona y corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

...

V. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."

Resta ahora a la doctrina definir a qué apartado del artículo 123 se refieren los preceptos Constitucionales invocados, mientras tanto, concuerdo con la opinión del Licenciado Miguel Acosta Romero de que la remisión es al Apartado B.(156)

#### **IV.4. ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA UNA POLITICA LABORAL EN LA DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS DE SALUD**

La problemática descrita a lo largo de este capítulo obliga a realizar algunas reflexiones en torno a las perspectivas que debe tomar en cuenta la Secretaría de Salud en la definición de políticas laborales para la implementación de un nuevo programa de descentralización aplicable a dicha dependencia.

Como quedó precisado, la "descentralización" de los servicios de salud que se realizó en catorce entidades

---

156. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. págs. 96 y 97.

federativas fue incompleta, puesto que la descentralización hacia los gobiernos estatales debe configurarse como una verdadera descentralización política, que implica la entrega total de atribuciones de la Federación hacia los estados.

Es importante considerar que la entrega de funciones entre distintos órdenes de gobierno -Federación, estados y municipios- en materia de salud, solamente puede confeccionarse desde el punto de vista legislativo, puesto que es la Constitución General de la República la que dispone que "la Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general,..."(157).

Como consecuencia, la Ley General de Salud distingue los ámbitos competenciales que habrán de desarrollarse tanto por la Federación, como por los Estados, en materia de salubridad general. Si existen algunas otras materias no contempladas en la división a que se refiere el artículo 13 de la citada disposición jurídica, o bien, que deseen ser sustituidas en cuanto a ejercicio competencial, deberá realizarse una modificación a la Ley General de Salud.

---

157. Artículo 4º Constitucional.

Ahora bien, el hecho de que la Secretaría de Salud mantenga órganos desconcentrados por territorio (Servicios Coordinados de Salud Pública) en algunas entidades federativas, que se responsabilicen de la prestación de servicios de salud que por ley corresponde ejecutar a los gobiernos estatales, no implica otra cosa más que un apoyo temporal que la Federación brindó a las administraciones locales en tanto éstas se encuentran en la posibilidad operativa de asumir sus responsabilidades legales; situación que desde luego debe ser crecientemente eliminada de la vida administrativa de nuestro país.

La descentralización legislativa a que me refiero implica la necesidad de que, mediante instrumentos consensuales (acuerdos de coordinación, según se establece en las directrices programáticas correspondientes), la Federación debe paulatinamente ir entregando la administración de los servicios de salud a los gobiernos estatales, transfiriéndoles los recursos financieros, materiales y humanos con los que la Administración Pública Federal ha venido operándolos.

Más preocupante resulta el hecho de que en las entidades federativas en las cuales se han "descentralizado" los

servicios de salud (catorce estados) la formal entrega de recursos no se ha dado, puesto que los recursos financieros necesarios para su operación derivados del Presupuesto de Egresos de la Federación nunca se entregaron a los gobiernos estatales, como preveía la filosofía descentralizadora, lo que sucedió fue que se reasignaron para otras responsabilidades de la dependencia coordinadora del sector.

Los recursos materiales, por su parte, en lugar de haber sido transferidos para integrarse al patrimonio estatal correspondiente, fueron entregados en uso gratuito (comodato) lo que implica que en cualquier momento la Federación podría recuperar dichos bienes, con lo cual se hace evidente que no existía el ánimo de realizar una verdadera "descentralización".

Ahora bien, tratándose de los recursos humanos, no existió transferencia formal alguna, puesto que los trabajadores que laboraban en los Servicios Coordinados de Salud Pública (que se extinguían para integrar la estructura local correspondiente) jamás salieron de la nómina de la Secretaría de Salud, sino que únicamente y de un plumazo (es decir a través de la suscripción de los acuerdos de coordinación para la integración orgánica y

descentralización operativa) pasaron a depender orgánica y funcionalmente del titular de la estructura estatal responsable de prestar los servicios de salud, pero sin embargo dependiendo del presupuesto del erario federal, en donde además el titular de la relación laboral nunca dejó de ser el Secretario de Salud.

Tal es el caso que en las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud 1994-1997(158), se estableció el Capítulo XVIII "De la Descentralización de los Servicios de Salud".

En el mencionado Capítulo se establece que "El proceso de descentralización de los servicios de salud que lleva a cabo la Secretaría como acción gubernamental dispuesta por el Titular del Ejecutivo Federal, se realizará sin afectar los derechos laborales adquiridos por los trabajadores y con la participación del Sindicato en los términos que establece la Ley, los que se señalen en los acuerdos de descentralización y en las disposiciones expresas contenidas en los Artículos relativos de estas Condiciones, y en especial, del presente Capítulo." (art. 235 de las Condiciones Generales de Trabajo)

---

158. Suscritas el 19 de enero de 1994, por el Secretario de Salud y el Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud.

Por su parte, el artículo 236 de las mencionadas Condiciones Generales, "los trabajadores que con motivo de la descentralización a que se refiere el artículo anterior, tengan que laborar en los Servicios (*Estatales de Salud*), dependerán funcional y operativamente del titular de estos Servicios y sin perjuicio de su relación laboral con la Secretaría y de su afiliación al Sindicato."

De igual manera, tal como se había afirmado en líneas anteriores, en las Condiciones Generales se dispone que "los trabajadores a que se refiere el Artículo anterior percibirán el sueldo que rija en el lugar que labore, de acuerdo a los tabuladores regionales y conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público" (art. 237).

Como consecuencia, "los titulares de los Servicios (*Estatales de Salud*), dentro del marco de las presentes condiciones, actuarán en nombre y por cuenta de la Secretaría y, al efecto:

I. Efectuarán los procesos de reclutamiento y selección de personal de nuevo ingreso;

II. Expedirán los nombramientos del personal de nuevo ingreso;

III. Establecerán su estructura ocupacional aplicando el o los Catálogos correspondientes, de conformidad con la normatividad que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

IV. Proporcionarán los datos y documentos necesarios a los sistemas de información de la Secretaría y al personal del Gobierno Federal, que permitan la planeación y mejor aprovechamiento de los recursos humanos del sector;

V. Darán de alta, asignarán remuneraciones, realizarán pagos, bajas, suspensiones y reanudación de servicios, de conformidad con la normatividad que emita la Secretaría;

VI. Efectuarán los pagos extraordinarios a que haya lugar por los conceptos autorizables, con sujeción a su presupuesto y a la normatividad que sobre la materia establezca la Secretaría;

VII. Determinarán los períodos de vacaciones escalonados;

VIII. Otorgarán las licencias con y sin goce de sueldo así como sus prórrogas, y días económicos; a que se refieren estas Condiciones;

IX. Autorizarán las reubicaciones y los cambios de adscripción intraestatales de conformidad a lo que se establece en estas Condiciones;

X. Atenderán que el Sindicato en asuntos de carácter particular y a través de sus secciones respectivas tengan la intervención que se establece en estas Condiciones;

XI. Operarán los movimientos escalafonarios conforme a lo que determine el Reglamento de Escalafón;

XII. Operarán la distribución de puestos vacantes que sean de pie de rama, de conformidad con lo dispuesto en la Ley y en el Reglamento de Escalafón;

XIII. Llevarán el control de expedientes del personal en lo relativo a plazas, remuneraciones, comportamiento laboral, capacitación y desarrollo, y demás aspectos relacionados con la situación del personal, debidamente actualizados;

XIV. Instrumentarán y dictaminarán las actas que se levanten al personal, aplicando las medidas disciplinarias que procedan, inclusive la terminación de los efectos del nombramiento de conformidad con la normatividad que emita la Secretaría;

XV. Expedirán credenciales de identificación, hojas de servicio, constancias de labores, certificaciones de carta poder, constancias de descuentos, certificaciones en las solicitudes de préstamos al ISSSTE y certificaciones de último pago;

XVI. Gestionarán la inclusión de los trabajadores en el seguro colectivo de vida o retiro oficial, la cédula de afiliación al ISSSTE y la designación de los beneficiarios ante la Aseguradora Hidalgo, S.A., y el ISSSTE;

XVII. Otorgarán premios, estímulos y recompensas al personal, cojointamente con el Sindicato cuando se trate de trabajadoras de base, sujetándose a las normas que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y conforme al Manual que al efecto expida la Secretaría;

XVIII. Coadyuvarán con los trabajadores, ante el ISSSTE a que se obtengan las prestaciones de seguridad social que les correspondan;

XIX. Integrarán la documentación que corresponda para tramitar el pago de seguro colectivo de vida o retiro, y el de marcha;

XX. Autorizarán jornadas de trabajo y horarios especiales, de acuerdo a la normatividad emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría;

XXI. Participarán en la elaboración de los programas de capacitación y desarrollo de personal y de enseñanza en salud, conforme a lo dispuesto por el Artículo 112 de estas Condiciones, y ejecutarán las acciones que de tales programas se deriven;

XXII. Integrarán y operarán las Comisiones Mixtas que se señalan en estas Condiciones en los términos de los comunicados que al efecto giren las Comisiones Nacionales Mixtas correspondientes;

XXIII. Prestarán los servicios sociales, culturales y recreativos a los trabajadores;

XXIV. Informarán y orientarán al usuario sobre los servicios de salud;

XXV. Recibirán las sugerencias, quejas y denuncias y, en su caso, las turnarán a las áreas competentes;

XXVI. Promoverán la apertura de plazas que se requieran para la adecuada atención de los servicios de salud, ante la Subsecretaría de Organización y Desarrollo de la Secretaría, y

XXVII. Ejercerán las demás facultades que le sean inherentes conforme a la Ley, estas Condiciones y los acuerdos de descentralización." (art. 238)

Finalmente el artículo 239 de la Condiciones Generales establece que "los asuntos laborales de naturaleza colectiva que se susciten en virtud de la descentralización de los servicios de salud serán tratados por la Secretaría (de Salud) exclusivamente con la Representación Nacional del Sindicato".

Como podrá apreciarse, a través de las Condiciones de Trabajo de la Secretaría de Salud se han querido

regularizar las imprecisiones cometidas en el proceso de descentralización por lo que hace a la mano de obra; en forma inapropiada, desde mi punto de vista, puesto que como se había establecido tanto en los acuerdos de coordinación celebrados entre la Federación y los gobiernos estatales para formalizar la "descentralización", como en los artículos transcritos de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud, particularmente el artículo 238, se buscó, sin éxito, delegar en el Jefe de los Servicios Estatales de Salud (sin importar la denominación que se haya adoptado en la estructura local correspondiente) las atribuciones necesarias para coordinar las relaciones laborales establecidas con los trabajadores "transferidos".

Frente a dicha intención puedo afirmar sin temor a equivocarme que definitivamente no podemos hablar de una delegación de facultades o funciones, o dicho más propio, de competencia, puesto que ésta consiste en "la transmisión del ejercicio de facultades que un órgano superior hace en favor del inferior, ya sea en forma total o parcial. Esta transmisión no implica que el superior perda el derecho de actuar en las materias queha delegado, puesto que al transmitir la competencia el delegante sigue siendo el responsable de su ejercicio, por lo que, en razón de los

poderes de vigilancia y de revisión que la otorga su jerarquía, debe mantener el control del ejercicio de las facultades delegadas"(159).

La delegación de facultades se da en razón de una mejor organización del trabajo, a fin de permitir al superior jerárquico una mejor selección de los asuntos que personalmente deba conocer. Como consecuencia, para pueda darse la delegación deben cubrirse los siguientes factores:

a) Que el delegante esté autorizado expresamente para ello por la Ley u otra disposición jurídica;

b) Que no se trata de facultades exclusivas o aquellas tasadas como "indelegables";

c) Que al acuerdo delegatorio se publicite por los medios idóneos. Cuando la delegación implique al ejercicio de facultades de autoridad, el acuerdo delegatorio deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación o en la gaceta oficial del Estado, en su caso.

---

159. DELOADILLO GUTIERRES, Luis M., et. al. Compendio de Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. 1ª ed. México, 1984, págs. 94-98.

Como consecuencia de lo anterior y considerando que los gobiernos de los Estados y de los municipios son autónomos, libres y soberanos respecto de la Federación, si se considerara como jurídicamente válida la delegación de facultades descrita, se estaría violentando la garantía constitucional de respeto a la soberanía estatal, combatible desde el ángulo de los recientemente reforzados artículos 103 y 105 Constitucionales.

Otras consecuencias que ha acarreado el esquema *sui generis* de regulación laboral en los Servicios Estatales de Salud, descentralizados conforme al esquema imperante en su época, son las siguientes:

1. Los trabajadores "transferidos" por la Secretaría de Salud a las estructuras estatales correspondientes, además de conservar su nivel, prestaciones y vinculación laboral con el titular de la citada dependencia federal, en algunas ocasiones reciben compensaciones adicionales que se les otorgan mediante la asignación de plazas estatales adicionales a la federal que ocupan, lo cual trae como consecuencia que gran parte de dicho personal desarrolle dos empleos, con dos remuneraciones, al mismo tiempo.

2. El personal de nuevo ingreso a los Servicios Estatales de Salud es contratado bajo la modalidad de trabajadores al servicio del Gobierno del Estado, sin que su salario en la mayoría de los casos sea homogéneo con el de los "transferidos" aunque desarrollen funciones similares, aunado al hecho de que coexisten en las estructuras locales de salud trabajadores federales y estatales, lo cual desde luego acarrea conflictos interesantes.

3. En virtud de que los trabajadores de nuevo ingreso en la mayoría de los casos son contratados bajo el régimen local, y por lo tanto, no están obligados a cubrir cuotas al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud, se presentan dos fenómenos singulares: por un lado, se da una polarización entre los trabajadores sindicalizados y los que no, para efectos de defensa de sus intereses colectivos, y por el otro, se han gestado sindicatos locales independientes que han venido pugando por la titularidad de la relación colectiva de trabajo.

#### IV.4.1. LA SUSTITUCION DE PATRON

Otro problema que han tenido que enfrentar los diseñadores de las políticas laborales relacionadas con la

descentralización de los servicios de salud, consiste en analizar si con la descentralización de las funciones del Gobierno Federal hacia los gobiernos locales sobreviene la figura de la sustitución patronal. Precisemos entonces el objeto de estudio.

Para el Licenciado Néstor de Buen, el concepto de patrón sustituto corresponde a la figura de la subrogación personal, que es una de las formas que el Derecho Mexicano acepta para la transmisión de las obligaciones. "La subrogación personal puede definirse como la sustitución de una persona por otra en una relación jurídica, de tal manera que la sustituta esuma la totalidad de los derechos y obligaciones de la sustituida"(160).

Por su parte, el maestro Mario de la Cueva señala que "el término sustitución de patrono expresa el principio de que la transmisión de propiedad de la empresa, unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios, no disuelve ni afecta en forma alguna las relaciones de trabajo"(161).

---

160. DE BUEN LOSANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Edit. Porrúa. 2ª ed. México, 1966. Tomo I, pag. 483.

161. DE LA CUEVA, Mario. Op. cit. Tomo I, pag. 328

Como justificación filosófica de este concepto el maestro de la Cueva de forma magistral señaló en su obra El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo que "si la relación de trabajo es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo y si posee la característica de la estabilidad que únicamente puede disolverse por la voluntad del trabajador y solo excepcionalmente por la del patrono, por incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador o por circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación que hagan imposible su continuación, la transmisión de la propiedad de la empresa no puede disolver ni afectar la relaciones de trabajo, porque equivaldría, especialmente en el capítulo de disolución, a dar al empresario el poder de disolverlas por un acto unilateral de su voluntad, lo cual, a su vez, rompería el principio de la estabilidad, y lo que es más grave, colocaría a la voluntad del empresario por encima de los principios fundamentales del estatuto laboral y destruiría la certeza del hombre en la seguridad de su presente y de su futuro"(162)

Por su parte, nuestra legislación laboral positiva en su artículo 41 claramente establece que "la sustitución del

---

162. Ibidem.

patrón no afectará las relaciones de trabajo de la empresa o establecimiento. El patrón sustituido será solidariamente responsable con el nuevo por las obligaciones derivadas de las relaciones de trabajo y de la ley, nacidas antes de la fecha de la sustitución, hasta por el término de seis meses; concluido éste, subsistirá únicamente la responsabilidad del nuevo patrón.

El término de seis meses a que se refiere el párrafo anterior, se contará a partir de la fecha en que se hubiese dado aviso de la sustitución al sindicato o a los trabajadores."

Los elementos que pueden desprenderse de la definición legal son los que a continuación se describen, siguiendo para el efecto los postulados del Licenciado Néstor de Buen:

- "a) La existencia de una empresa o establecimiento;
- b) La existencia de un titular de la empresa o establecimiento;
- c) La transferencia de los derechos de titularidad de una a otra persona (o grupos de personas);

d) El nacimiento de una responsabilidad solidaria temporal, por seis meses, contados a partir de la fecha en que se hubiere dado el aviso de la sustitución al sindicato o a los trabajadores, a cargo del patrón anterior, por las responsabilidades nacidas antes de la fecha de la sustitución."(163)

Para comprender en forma adecuada el concepto de sustitución patronal, en virtud de que la definición ofrecida por la ley hace referencia a la empresa, estimo indispensable hacer alguna referencia al concepto.

El concepto de empresa surge como elemento fundamental del derecho mercantil y son por lo tanto, los tratadista en dicha materia los que ofrecen las primeras definiciones.

Así, para Barrera Graf(164), empresa es "la organización de una actividad económica que se dirige a la producción o al intercambio de bienes o de servicios para el mercado".

---

163. DE BUEN LOSANO, Néstor. Op. cit. Tomo I, pág. 486.

164. Citado por BAUCHE GARCÍADIEGO, Mario. LA EMPRESA. Edit. Porrúa. 2ª ed. México, 1983. pág. 15.

Mantilla Molina(165), refiriéndose a la *negociación mercantil*, la considera como "el conjunto de cosas y derechos combinados para obtener u ofrecer al público bienes o servicios, sistemáticamente y con un propósito de lucro"; aclarando que "en términos generales puede decirse que la negociación es una forma de manifestación externa de la empresa, la realidad tangible que ha menester para actuarse, cuando es permanente, la organización de factores de la producción en que consiste la empresa"(166).

De manera más amplia Langlo Rubio(167), empresa "es la organización de varios elementos dispersos, que son reunidos para destinarlos a una actividad determinada; si se dedica al comercio, ha de llevar el calificativo de mercantil".

Precisamente el campo principal de acción del derecho laboral, ahí donde surgen los grandes conflictos entre el trabajo y capital, es precisamente la empresa, en donde las personas prestan un trabajo subordinado, por ello, los grandes laboristas no han dejado de lado el análisis de dicho concepto originario del derecho mercantil.

---

165. MANTILLA MOLINA, Roberto L. Derrecho Mercantil. Edit. Porrúa. 24° ed. México, 1986. Pág. 105.

166. BAUCHE GARCÍADIEGO, Mario. Op. cit. pág. 15

167. Citado por BAUCHE GARCÍADIEGO, Mario. Op. cit. pág. 15

Para don Mario de la Cueva(168), el concepto de empresa es un concepto esencialmente variable, puesto que se asocia a tres etapas diferentes del progreso humano. En la primera, que corresponde al capitalismo liberal, la empresa es la entidad donde el empresario impone su capricho. En la segunda etapa se produce el advenimiento de un régimen constitucional "en el cual, el poder legislativo para la regulación de las relaciones entre el trabajo y el capital, corresponde por igual a estos dos elementos, el poder ejecutivo, salvo en los países en que ya se alcanzó la cogestión, pertenece al empresario en todo lo concerniente a la actividad de la empresa, si bien sujeto a las disposiciones e los contratos colectivos y el de los reglamentos de trabajo, y, finalmente, el poder judicial se ejerce por las Juntas de Conciliación y Arbitraje". En la tercera etapa, el hecho fundamental consiste en la participación del Estado en la Vida económica, mediante fórmulas de economía dirigida e intervenida.

Sin embargo, el Licenciado Néstor de Buen identifica un cuarta etapa: "en los países socialistas subsiste el concepto de empresa, pero la propiedad de los medios de producción pertenece exclusivamente al Estado y el beneficio resultante de la actividad empresarial se

---

168. DE LA CUEVA, Mario. Op. cit. Tomo I, págs. 164 y 165.

destina, no a engrosar el patrimonio privado de unos cuantos, sino a mejorar la condición social de toda la colectividad"(169).

La Comisión redactora de la Ley Federal del Trabajo, según explica el maestro De la Cueva, "consultó algunas de las definiciones más generalizadas en la doctrina nacional y extranjera, lo que hizo con el propósito de buscar la mayor precisión en las que habría de proponer. De todas ellas transcribimos la definición clásica de empresa de los profesores Hueck-Nipperdey la del sentido maestro Paul Durand que es, en nuestra opinión, la que determinó la diferencia entre empresa y establecimiento.

La definición de Hueck-Nipperdey: La empresa es la unidad de los elementos personales, materiales e inmateriales, destinada a realizar la finalidad que se propone alcanzar el empresario.

Las definiciones de Paul Durand: La empresa es la unidad económica de producción. El establecimiento es la unidad técnica de producción."(170)

---

169. DE BUEN LOZANO, Néstor. Op. cit. Tomo I, pág. 487  
170. DE LA CUEVA, Mario. Op. cit. Tomo I, pág. 169

Como consecuencia de lo anterior, el artículo 16 de la Ley Federal del Trabajo que nos rige establece que:

"Para los efectos de las normas de trabajo, se entiende por empresa la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios y por establecimiento la unidad técnica que como sucursal, agencia u otra forma semejante, sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines de la empresa."

Como podrá apreciarse, la normatividad contenida en la Ley Federal del Trabajo es la que regula la institución relativa a la sustitución patronal, sin embargo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no contempla dicha figura dentro de su contexto, situación que nos permite concluir que en el campo del derecho burocrático no opera la sustitución patronal y mucho menos de una "transferencia" de la Administración Pública Federal hacia las administraciones pública estatales.

La asseveración anterior encuentra su soporte en las siguientes consideraciones:

1. El Estado como ente público, no persigue fines de lucro, por lo tanto no puede ser considerado una empresa en virtud

de que en su actuación no confluyen los factores de la producción, sino que la filosofía que rige la relación entre el Estado y sus trabajadores es precisamente la de la función pública.

2. La supletoriedad a que se refiere el artículo 11 de la Ley Burocrática(171) no permite incluir dentro del contexto de dicha ley a figuras jurídicas no reguladas en ella.

Sirva de apoyo para esta aseveración lo indicado en las siguientes tesis de jurisprudencia.

"Código Federal de Procedimientos Civiles.- Límites de su aplicación supletoria.- La aplicación supletoria de tal ordenamiento tiene sus limitaciones, porque como lo ha expresado esta Sala Superior en diversos casos, ese Código es aplicable a falta de norma expresa tratándose de los procedimientos administrativos que se tramiten ante las autoridades federales salvo que la ley especial disponga expresamente lo contrario: Tal supletoriedad debe respetar determinados principios y lineamientos, como son, entre otros, el que no se introduzcan figuras jurídicas que la ley especial no contempla; que no se desnaturalice o contravenga la finalidad de las normas del ordenamiento legal respecto del cual pretende aplicarse supletoriamente; o bien, cuando tal aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del Derecho

---

171. Artículo 11.- "En lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad."

Fiscal, tal como lo dispone el artículo 5º del Código Fiscal de la Federación."

Revisión N° 3159/86. Resuelta en sesión del 18 de abril de 1989, por unanimidad de 7 votos. Magistrado ponente: Armando Díaz Olivares.- Secretaria: Licenciado Yolanda Vergara Peralta.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación 3ª época, año II, n° 16, abril 1989, pág. 27

JURISPRUDENCIA N° 1100. Leyes supletorias en materia mercantil.

"Si bien los Códigos de Procedimientos Civiles de cada Estado, son supletorios del de Comercio, esto no debe entenderse de modo absoluto, sino sólo cuando falten disposiciones expresas sobre determinado punto, en el Código mercantil, y a condición de que no pugnen con otras que indiquen la intención del legislador, para suprimir reglas de procedimientos o de pruebas."

Quinta Epoca:

Tomo XXV, pág. 67. Arellano Lauro.

Tomo XXV, pág. 795. Inda Daniel.

Tomo XXV, pág. 2328. Quintana Vda. de Barcárcel Josefa.

Tomo XXVI, pág. 507. González Eduardo.

Tomo XXVI, pág. 1811. Signoret Honnorat y Cía. Sucs.

Esta Tesis apareció publicada, con el número 179, en el Apéndice 1917-1985, Cuarta Parte, pág. 534.

## CONCLUSIONES

PRIMERA. La descentralización iniciada en la Secretaría de Salud es de tipo político, puesto que en filosofía se trata de una entrega total de atribuciones federales hacia las entidades federativas, para administrar, operar y prestar los servicios de salud a población abierta en el territorio respectivo de cada entidad federativa.

SEGUNDA. El proceso de descentralización de los servicios de salud se encuentra soportado legislativamente, puesto que con la expedición de la Ley General de Salud en 1984 la delimitación de fronteras entre la Federación y las entidades federativas en materia de salud es un hecho. Como consecuencia, la "federalización" de los servicios de salud a que se refiere el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 tiene el suficiente soporte jurídico-normativo.

TERCERA. Sin embargo, el proceso de descentralización iniciado en la Secretaría de Salud se encuentra incompleto y es imperfecto, puesto que solamente se han descentralizado los servicios de salud a catorce entidades federativas, aunado al hecho de que en dichas entidades no se entregaron los recursos financieros necesarios para su operación por conducto de los mecanismos de coordinación

establecidos para el efecto en la Ley de Planeación; no se entregaron en propiedad a los estados los recursos materiales con los cuales la Federación venía prestando los servicios de salud en las entidades federativas ahora "descentralizadas"; y, finalmente, los recursos humanos con los cuales se desarrollaban las funciones entregadas por la Federación a las entidades federativas no fueron transferidas a los titulares de las estructuras locales responsables de prestar los servicios de salud descentralizados.

CUARTA. Es inaceptable que el Secretario de Salud siga manteniendo la responsabilidad de coordinar las relaciones jurídico-laborales que se generan entre dicha dependencia federal y los trabajadores "transferidos" a los servicios estatales de salud, cuando los titulares de dichas estructuras locales debieran responsabilizarse en coordinar dicha vinculación, conforme la norma laboral lo indica, al ser el superior jerárquico de dichos empleados.

QUINTA. La descentralización de los servicios de salud presenta los siguientes inconvenientes de tipo jurídico:

- Es cuestionable desde el punto de vista doctrinario que opere la sustitución patronal en el proceso de

descentralización de los servicios de salud, puesto que ni la Administración Pública Federal ni las administraciones públicas estatales, pueden ser consideradas empresas conforme lo dispone la ley, porque son figuras de derecho público en las cuales recae la responsabilidad administradora de los servicios públicos y como consecuencia, no es el lucro su finalidad. Por ende, la decisión de descentralizar funciones antes reservadas a la Federación hacia las entidades federativas, no constituye la ficción de derecho establecida en el artículo 41 de la Ley Federal del Trabajo.

- Podría pensarse que el hecho de que la Federación declina su competencia en el campo de la administración de los servicios de salud, implique que dejen de surtir los efectos del nombramiento de los servidores públicos involucrados en las transferencias, en los términos de la fracción II del artículo 46 de la Ley Burocrática, es decir, por "conclusión del término o de la obra determinantes de la designación".

- El hecho de que en los diferentes documentos jurídicos que sustentan la descentralización se establezca que "se respetarán los derechos de los trabajadores", no implica que los gobernadores de los estados, o bien, los titulares

de las estructuras locales de salud deban obligatoriamente recibir y atender la "instrucción" de la Federación; aunque podría suponerse que con la suscripción de los Gobernadores en los acuerdos de coordinación para la integración orgánica y descentralización operativa de los servicios estatales de salud, dichos gobiernos locales asumen plenamente la responsabilidad de respetar los derechos laborales adquiridos por los trabajadores "semi-transferidos", puesto que estaríamos frente a una contradicción, ya que como se ha llevado a cabo el proceso de descentralización en materia laboral la Federación continúa siendo la titular de la relación jurídica de trabajo.

- Continúa latente el diferencial de tabuladores salariales entre los trabajadores federales, eventualmente a transferirse, y el de los locales, situación que es un freno de importancia en el proceso.

- Se ha pensado que el proceso de descentralización abarque los servicios de salud a población abierta que proporciona el Instituto Mexicano del Seguro Social (que se desarrolla a través de la figura de INSS-Solidaridad), lo cual agravaría la situación por el diferencial existente entre los tabuladores salariales de las tres instituciones

(Secretaría de Salud, IMSS y gobiernos estatales), aunado al hecho de que la situación laboral que impera en el programa IMSS-Solidaridad tiene sus particularidades, como por ejemplo lo disímulo entre las formas de contratación utilizadas.

- Finalmente, el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Secretaría de Salud, como factor real de poder, juega un papel preponderante en el éxito del proceso de descentralización. La experiencia del proceso de federalización de la educación es un ejemplo: en donde la titularidad de la relación colectiva de trabajo subsiste con el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación.

SEXTA. Ahora bien, aunque se realizara una verdadera transferencia de los trabajadores de la salud hacia los gobiernos estatales, respetando o no sus derechos laborales, es un hecho que no existe el suficiente soporte jurídico de carácter local para soportar dicha transferencia. No todos los estados, con base en su facultad legislativa, han expedido estatutos o leyes que regulen la relación de dichos gobiernos estatales con sus trabajadores, ni en todos los estados existe legislación suficiente en materia de seguridad social, por lo cual

hablar de una descentralización completa es todavía una utopía, aun cuando tratadistas de gran trascendencia nos brinden soluciones viables para la regulación laboral correspondiente.

SEPTIMA. Finalmente, el proceso de descentralización de la vida nacional, ahora tendiente hacia "Un Nuevo Federalismo", debe darse de manera integral, no por campos de actividad administrativa. De esa forma, cuando se lleque a una verdadera coordinación fiscal, a una descentralización de la impartición de justicia (incluyendo la laboral) y en general, al fortalecimiento de un nuevo pacto federal, todos los procesos de descentralización de la Administración Pública Federal se darían por añadidura.

**BIBLIOGRAFIA**

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1983.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Editorial Porrúa, 1ª ed. México, 1995.

AMARO GUZMAN, Raymundo. Introducción a la Administración Pública. Editorial Mac. Graw Hill de México, México 1980.

ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. Introducción a la Ciencia Política. Editorial Harla. México 1983.

BAUCHE GARCADIIEGO, Mario. La Empresa. Editorial Porrúa, 2ª ed. México, 1983.

BIELSA, Rafael. Tratado de Derecho Administrativo. Edit. Aguilar. Barcelona, 1982.

BUEN LOZANO, Néstor De. Derecho del Trabajo, Tomo 1. Editorial Porrúa. Segunda Edición, México D.F. 1981.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México 1987.

CARPISO MC GREGOR, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Editorial Siglo XXI. México 1985.

CARRILLO CASTRO, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Editorial Miguel Angel Porrúa, México 1980

CAVAZOS FLORES, Baltazar. Ley Federal del Trabajo Comentada. Edit. Trillas. México 1985.

COORDINACION DE LOS SERVICIOS DE SALUD. Hacia un Sistema Nacional de Salud. Presidencia de la República, México 1982.

CHUAYFFET CHEMOR, Emilio. Derecho Administrativo. Editorial UNAM. Primera Edición, México D.F. 1981.

CUEVA, Mario De la. Teoría de la Constitución. Editorial Porrúa, México 1982.

DAVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo, Tomo I. Editorial Porrúa. Segunda Edición, México D.F. 1985.

- Los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados y Municipios dentro de los Beneficios Mínimos del

artículo 123. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Número 2, UNAM, México 1986.

DE BUEN L., Néstor. Derecho del Trabajo. Edit. Porrúa. 6ª ed. México, 1986. Tomos I y II.

- El Derecho Administrativo Laboral y La Administración Pública del Trabajo en México. Edit. Porrúa, 1ª ed. México, 1994.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomos I y II. Editorial Porrúa. Decima Edición, México D.F. 1985.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis H., et. al. Compendio de Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. 1ª ed. México, 1994.

DE OLLOQUI, José Juan. La Descentralización del Gobierno Federal, un Punto de Vista. Trimestre Económico. México, 1981. Vol. L. N° 197.

DOMINGUEZ ALCAHUD y MONGE, Jesualdo y GONZALEZ PARAS, José Natividad. Desconcentración, Descentralización y División Territorial, Serie Praxis, núm. 32, INAP, México 1982.

EZCURDIA, Mario. La Prioridad es el Hombre. La ideología de Miguel de la Madrid. Editorial Miguel Angel Porrúa, México 1982.

FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, México 1984.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 25ª ed., México 1984.

GUERRERO, Euquerio. Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa. Decimoquinta Edición, México D.F. 1986.

GONZALEZ COSIO, Arturo. El Poder Publico y la Jurisdicción en Materia Administrativa. Editorial Porrúa. Segunda Edición, México D.F. 1982.

GONZALEZ URIBE, Héctor. Teoría Política. Editorial Porrúa. Quinta Edición, México D.F. 1981.

HAMILTON, MADISON, JAY. El Federalista. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1985.

HERRAN SALVATTI, Mariano Y QUINTANA ROLDAN, F. Legislación Burocrática Federal. Editorial Porrúa.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Actas Constitucionales Mexicanas (1821-1825). UNAM. México 1985.

KELSEN, Hans. Centralización y Descentralización. Revista de Administración Pública, número 63 - 64, INAP, México 1985.

MADRID HURTADO, Miguel De la. La Descentralización de los Servicios de Salud. Editorial Miguel Angel Porrúa. México 1986.

- Elementos de Derecho Constitucional. Editorial Instituto de Capacitación Política, México 1982.

- Salud: Pensamiento Político (1982-1987). Editorial Miguel Angel Porrúa. México 1988.

MANTILLA MOLINA, Roberto L. Derecho Mercantil. Edit. Porrúa. 24ª ed. México, 1986.

MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático. Editorial Porrúa, 1ª ed. México, 1995.

MORENO RODRIGUEZ, Rodrigo. La Administración Pública Federal en México. UNAM, México 1980.

MOYA PALENCIA, Mario. Temas Constitucionales. UNAM. México, 1983.

OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1972.

OLMEDO CARRANZA, Raúl. El Municipio Libre. La Descentralización y el Fortalecimiento del Pacto Federal. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, número 18-19, INAP, México 1986.

ORTEGA LOWELIN, Roberto. El Nuevo Federalismo "La Descentralización". Editorial Porrúa. Primera Edición, México D.F. 1988.

- La Rectoría del Estado y la Política Nacional de Salud, en Revista de Administración Pública, No. 69-70. INAP. México, 1987.

- La Descentralización y el Nuevo Federalismo en México. 75 Años de Revolución. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1988.

- Simplificación administrativa, en Revista de

Administración Pública. No. 65-66, enero-junio. INAP. México, 1986.

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. Documentos Básicos de la Reforma. México 1986.

PENICHE LOPEZ, Edgardo. Introducción al Derecho y Lecciones de Derecho Civil. Edit. Porrúa, 22ª ed. México, 1991.

PETROLEOS MEXICANOS. Jurisprudencia Laboral. Tomos I y II. México, 1990.

RIOS ELIZONDO, Roberto. El Acto de Gobierno. Editorial Porrúa. Primera Edición, México D.F. 1975.

ROSOVSKY, José. Las Relaciones Laborales en el Municipio, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 12-13, INAP, México, 1984.

RUIZ MASSIEU, José Francisco y VALADES, Diego. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México 1983.

- La Descentralización de la Administración Pública: El Caso de México, en El Proceso de Descentralización en España y México, Serie Praxis, No. 75, INAP, México, 1986.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Antología de la Planeación en México. 1917-1985. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

SECRETARIA DE SALUD. Historia de la Salud. Reseña Histórica 1982-1988, México 1988

- Descentralización de los Servicios de Salud a Población Abierta. Avances y Perspectivas. Cuadernos de Descentralización, México, 1987.

- Memoria de la Dirección General de Modernización y Simplificación Administrativa. 13 tomos. México 1988.

- El Proceso de Descentralización y Desconcentración de la Secretaría de Salud. Dirección General de Asuntos Jurídicos. México, 1991

- La Descentralización de la Secretaría de Salud. Propuestas. Oficialía Mayor. México, 1991.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomos I y II. Editorial Porrúa. 13ª Edición, México D.F. 1985.

- Ciencia Política. Editorial Porrúa. 10ª edición. México 1988.

SOBERON, KUMATE, LAGUNA. La Salud en México. Testimonios 1988. "Fundamentos del Cambio Estructural". Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1988.

TALLERES GRAFICOS DE LA NACION. Historia de la Salubridad y de la Asistencia en México. Tomos I,II,III y IV.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial porrúa, México 1970.

TORRES, Blanca. Descentralización y Democracia en MEXICO. El Colegio de México, México, 1986.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Editorial Porrúa. Segunda Edición, México D.F. 1979.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. Libro en Homenaje al Maestro Mario de la Cueva. Edit. UNAM. 1ª ed. México, 1981.

VILLASEÑOR CORNEJO, José. Control Estatal del Movimiento Obrero. (1900-1917). Centro de Estudios del Desarrollo, cuaderno 4, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. México 1980.

WEBER, Max. Economía y Sociedad. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1981.

### **DICCIONARIOS**

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. 1ª Ed., UNAM. México 1988.

Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. 21ª ed. Madrid, 1992.

ISSSTE, IMSS, UNAM. Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social. 1ª ed. México, 1994.

**LEGISLACION**

EDICIONES ANDRADE, S.A. Constitución Política Mexicana.  
3 Tomos. México.

EDICIONES ANDRADE, S.A. Legislación sobre Trabajo. 4 Tomos.  
México.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.  
Edit. Porrúa, México 1993.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Edit.  
Porrúa, México 1994.

Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.  
En Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Edit. Porrúa, México 1994.

Reglamento de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto  
Público Federal. En Ley Orgánica de la Administración  
Pública Federal. Edit. Porrúa, México 1994.

Reglamento Interior de la Secretaría de Salud. Secretaría  
de Salud, Dirección General de Asuntos Jurídicos, México  
1994.

**OTRAS FUENTES**

Acuerdo por el que se crea la Comisión de Descentralización  
y Desconcentración de la Secretaría de Salubridad y  
Asistencia. Publicado en el Diario Oficial de la  
Federación del 8 de marzo de 1983.

Decreto por el que el Ejecutivo Federal establece las bases  
para el programa de descentralización de los servicios de  
salud de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.  
Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de  
agosto de 1983.

Decreto por el que se descentralizan a los gobiernos estatales los servicios de salud que presta la Secretaría de Salubridad y Asistencia en los estados y los que dentro del Programa de Solidaridad Social por Participación Comunitaria denominado IMSS-COPLAMAR, proporciona el Instituto Mexicano del Seguro Social. Publicado en el Diario Oficial del 8 de marzo de 1984.

Decreto por el que las dependencias y entidades procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que asegure el avance en dicho proceso. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 1984.

Decreto por el que se crea el Programa de Descentralización de los Servicios de Salud para Población Abierta IMSS-COPLAMAR. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 24 de junio de 1985.