

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

"ANALISIS INTEGRAL DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y
SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO,
AL AMPARO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO QUE RIGE
LA ADMINISTRACION PUBLICA".

T E S I S

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

RICARDO GABRIEL LOPEZ RUIZ

ASESOR DE TESIS:
LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA





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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Ciudad Universitaria, D.F., a 30 de mayo del 2002

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E**

El pasante de esta Facultad, LOPEZ RUIZ RICARDO GABRIEL., con número de cuenta, 9038960-9 ha elaborado la tesis "ANALISIS INTEGRAL DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. AL AMPARO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO QUE RIGE LA ADMINISTRACION PUBLICA", bajo mi dirección, y la cual cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
El Director del Seminario**

**PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO**



A mis Maestros:

A todos y cada uno de los maestros que con la firme convicción de su enseñanza, me han inculcado el Derecho, como principio, vocación y Ley de mi vida.

A mis Hijas:

Natalia y Karen, por ser la razón de mi vida, a Ustedes dedico este pedáneo, en agradecimiento a su noble cariño, sirva esta brecha para guiar su camino.

A mi Madre:

Por tu incansable fe, por haber derramado tu vida en el esfuerzo sobrehumano para darme esta oportunidad, por que cuando más difícil la vida fue, más fuerte tu fe en que algún día leerías estas líneas, gracias por creer en mí, gracias por darme la vida y los principios y convicción que me has enseñado.

A mi padre:

Por haberme dado ese lugar tan especial en tu mundo raro, gracias por haberme dejado conocerte.

A mis Hermanos:

Por compartir mis carencias que en riqueza con Ustedes se transformó para hacerme madurar, para pelearle a la vida un lugar para nosotros.

A mi hermano Vicente:

Por que en tu memoria he jurado ser inalcanzable, por que tu ejemplo sirvió para cambiar mi vida, por que la ira de tu fuerza me apoyó para no caer.

A Daniel:

Por que nuestros destinos unieron esta vida para compartirla, por que la encomienda de ser tu padre me mostró la gran responsabilidad que me ha obligado a ser mejor, a ser tu ejemplo.

A Lourdes:

Tu sabes que eres parte fundamental de este paso, por que creíste en mi, gracias.

A mi tía Mary:

Atenta te observabas al mirarme con duda y disimulo y así, prometí me verías crecer, cuando compartí el regocijo de la vida con mi primo, por que soñé con hacerte participe como el principio de mi escalada, este momento.

A Enrique Bumbury:

Aunque se que nunca leerás estas palabras, será esta pagina el refugio de lo que fuiste en los momentos mas dificiles y crudos de mi vida, el amigo que siempre busqué, el oído y labio sincero que tan cruel y frío me enseñaste a vivir, el sendero, la senda, el exilio.... gracias por tus consejos.

A Dios:

No por último, sino por eterno, gracias Dios, gracias por que eres justo y me has enseñado a serlo y con este paso a predicarlo, gracias por todo.

**ANÁLISIS INTEGRAL DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS
SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, AL AMPARO DEL
DERECHO ADMINISTRATIVO QUE RIGE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y SOCIOPOLÍTICOS EN MÉXICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

	Pag.
1.1 Las primeras formas de seguridad social-----	1
1.2 Principales formas de seguridad social-----	3
1.2.1 El cristianismo-----	3
1.2.2 Edad media-----	6
1.3 Organización moderna de la seguridad social (Siglos XIX y XX)-----	7
1.4 Antecedentes de la seguridad social en México-----	12
1.5 El nacimiento de la seguridad social en México-----	16
1.6 La seguridad social como servicio público-----	19

CAPITULO II

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA ORGANIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

2.1 El nacimiento del derecho social-----	22
2.2 Definición de derecho social-----	23
2.3 Concepto de seguridad social-----	26
2.4 Fuentes formales del derecho positivo de la seguridad social -----	28
2.5 Factores de la seguridad social-----	35
2.6 Centralización de la seguridad social-----	43
2.7 Desconcentración de la seguridad social-----	49
2.8 Descentralización de la seguridad social -----	54

CAPITULO III

NATURALEZA JURÍDICA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

3.1 Conformación y funcionalidad del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.....	61
3.2 Objetivo de creación.....	68
3.3 Estructura orgánica.....	71
3.4 Cobertura del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en la prestación de los Servicios.....	75
3.5 Desconcentración del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.....	81
3.6 El Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.....	86
3.7 El Sistema Integral de Tiendas y Farmacias.....	92
3.8 Descomposición Administrativa del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.....	95

CAPITULO IV

APRECIACIONES PERSONALES

4.1 Conclusiones.....	104
4.2 Alternativas de solución.....	105

BIBLIOGRAFIA.....	109
--------------------------	------------

INTRODUCCIÓN

Como servidor público, he observado que la Administración Pública Federal, es la maquinaria a través de la cual el Ejecutivo Federal cumple sus funciones de gobernar; en este rubro, la Seguridad Social, es una de sus partes torales que se constituye en un indicador de la vida del país, de cuyos resultados se desprende que en la actualidad, no es tan alentador, los servicios, seguros y prestaciones que se otorgan al pueblo mexicano, distan demasiado de alcanzar un nivel óptimo de calidad, y en ese sentido la seguridad social que se otorga a los trabajadores del Estado, hoy día a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios de los Trabajadores del Estado, ocupa los niveles más altos de inconformidad por parte de su derechohabencia.

Como respuesta a los legítimos reclamos y demandas de servicios de calidad por parte del ISSSTE, se escuchan justificaciones en el sentido de que la mala calidad de éstos, obedece a severos problemas de financiamiento de la Institución, actos de corrupción y a su superestructura obsoleta, entre muchos otros, y desde luego, las alternativas de solución emanadas desde la alta dirección que se torna en matices políticos, refieren que ante la insanidad e irrentabilidad del ISSSTE, cabría la posibilidad de su privatización parcial o total.

El ISSSTE, tiene la importantísima tarea de otorgar un total de 21 servicios, seguros y prestaciones, al casi 10% de la población total de México, por ello su existencia y más que ella el cumplimiento de esos objetivos a ese grueso de personas, es indispensable.

Recordemos que a sangre, fue como se obtuvieron los primeros logros y beneficios sociales en México, el gran esfuerzo por conseguir un nivel digno de vida, así fue que en 1925 se creara la entonces Dirección General de Pensiones y de Retiro, la que por primera vez ofreció a los Trabajadores del Estado,

certidumbre social por haber trabajado gran parte de su vida en el Gobierno, los escasos beneficios que otorgaba esa institución, le obligó a evolucionar y así a través de los legítimos reclamos de los trabajadores del Estado, se fue ganando terreno en la conquista de los beneficios de la seguridad social, hasta el nacimiento de lo que hoy día conocemos como el ISSSTE, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, en que el Ejecutivo Federal depositó la encomienda de brindar seguridad social a los trabajadores del Estado.

Desde su nacimiento, el Instituto se ha visto obligado a evolucionar, a crecer en medida en que las demandas de su derechohabencia se lo han exigido, sin embargo, hoy día a cabalidad podemos afirmar, que esta noble institución vive una severa crisis que la tiene al borde de su desaparición, se le conceptualiza como un ente administrativo ineficaz, pues no logra cumplir con la encomienda básica de su creación.

No sorprende desde luego, que se avizore un futuro incierto para la institución, sus graves problemas financieros y la deficiente calidad de los servicios que presta es preocupante.

Es inconcebible que habiéndose constituido en el triunfo de la batalla que hubo de librarse para conseguirlo, hoy día el ISSSTE se constituye en un esqueleto más de la estructura de la Administración Pública Federal, pues ha dejado de ser eficaz y eficiente y se ha constituido en una carga para el Gobierno Federal. Escuchamos a los analistas con mensajes poco alentadores, somos víctimas de sus servicios deficientes, a veces el tratar de acceder a todos ellos resulta imposible, y desde luego la insatisfacción ante los descuentos que de las aportaciones nos hacen en nuestros sueldos para mantener con vida a la Institución.

Probablemente, las múltiples medidas adoptadas para tratar de sacar adelante al ISSSTE, ha encontrado una diversidad de análisis para determinar las causas que han generado su estado actual, han orillado a que esta institución sufra de una severa inestabilidad en sus órganos de Gobierno, la rotación de sus Directores Generales han conculcado que el Instituto se convierta en un objeto de experimentación de las estrategias que cada administración establece para resolver su crisis, sin que nada de ello haya resultado eficaz para lograr ese objetivo.

Lo cierto es que, del resultado del estudio de las causas generadoras de la problemática que sufre la institución, hubo una estrategia que durante la década de los 80, trató de impulsar a una mejora integral del Instituto, esa estrategia fue la desconcentración del ISSSTE, cuyo objeto fue el de acercar los servicios a la población derechohabiente mas alejada de la capital y la de fortalecer a ciertas unidades para dotarlas de capacidad de respuesta ante las demandas de la derechohabiente, bajo ese esquema, se emprendió todo un proceso de desconcentración, que conculcaría en una verdadera descomposición administrativa del Instituto, agravando aún mas su situación.

Lo cierto es que a la fecha, ninguna de las estrategias financieras y económicas, los severos recortes presupuestales, la compactación de la estructura de recursos humanos y mucho menos la desconcentración del ISSSTE, han sido eficaces en la obtención de resultados positivos que permitan a la Institución ser eficiente.

Bajo este esquema y con los conocimientos, principios y convicciones que he adquirido en mi alma mater, deseo aportar el presente estudio sobre la existencia y actuación del ISSSTE como parte integrante de la Administración Pública Federal, pues en el desempeño laboral como empleado de esta noble Institución, he observado que en el proceso de medidas desesperadas para pretender mejorarlo, se ha violentado el marco jurídico administrativo. El Instituto

ha caído en una descomposición administrativa, se han creado ficciones jurídicas, tales como órganos desconcentrados dentro de este organismo descentralizado, con el propósito de solucionar problemáticas, sin embargo, no se consideró el marco jurídico del derecho administrativo para las modificaciones a su estructura, lo que ha complicado aun más su ya difícil situación.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y SOCIOPOLÍTICOS EN MÉXICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

1.1. LAS PRIMERAS FORMAS DE SEGURIDAD SOCIAL.

La protección social en la antigua Roma.- Tuvieron su lugar los llamados *artificum vel oopificum o tenulores*, ya que se trataba de asociaciones con evidentes finalidades mutualistas. Se constituían con un mínimo de tres individuos, quienes se comprometían a realizar aportaciones de entrada e incluso periódicas, con el objeto de formar un fondo común. Estos fondos se destinaban para sufragar los gastos funerarios del socio que pereciera. Es probable que con el mismo fondo se cubrieran eventualidades, como la de enfermedad, aunque no exista constancia expresa de ello.

"Bajo la influencia del Cristianismo, tales *collegia* cedieron paso a las diaconías, en las que, además de instrumentarse el principio mutualista como sociedad de socorros mutuos, se practicaba la asistencia privada al indigente con base en la caridad cristiana."¹

No está por demás mencionar que la evolución del derecho de la seguridad social es compleja; por lo que abundaré sobre este particular con las aportaciones de distintos autores en la materia:

Un sistema habitualmente socorrido consiste en explicar los sistemas antiguos, de la prehistoria de la seguridad social y del nacimiento de la misma, por lo que el punto de partida puede consistir en la asistencia dada a los pobres y enfermos, como una forma esencial de cobertura de las necesidades sociales; asistencia directa e individual como deber cristiano; asistencia colectiva mediante la

¹ Cfr.- Almansa Pastor, José Manuel, "Derecho de la seguridad social", Editorial Tecnos. España; 1973. Pp. 105 y 106.

fundación de hospitales, enfermerías, hospicios o dispensarios; asistencia privada o semiprivada de carácter religioso y bajo el control de autoridades episcopales; asistencia pública organizada por el propio Estado a partir del siglo XVI. La intervención estatal fue mezclada con la idea del movimiento caritativo. Se emprendió una lucha en contra de los mendigos y vagabundos, a quienes se les consideraba como una fuente de delincuencia y de otros problemas sociales. Estas razones fueron las que alumbraron, para que se creara el Hospital General de París en 1556, así como las work-houses de Inglaterra, las cuales fueron creadas como una medida represiva al problema. Con el movimiento de la ilustración se modificó la visión que se tenía ante la caridad del cuño cristiano.

Citando a *Montesquieu*, *Ignacio Carrillo Prieto*,² transcribe en su libro de "Derecho de la seguridad social" un pensamiento de este autor tan connotado en el siguiente sentido:

"algunas limosnas hechas al hombre en la calle, no sustituyen las obligaciones del Estado, que debe a todos los ciudadanos una subsistencia garantizada, alimento, vestido conveniente y un género de vida que no contradiga a la salud".

Durante la revolución francesa de 1789, se mezclaron ideas tradicionales con unas nuevas relativas al empleo, a la asistencia médica al domicilio, etc., mientras que el derecho al socorro público se afirmaba en la declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1793, las ideas liberales fueron evidentes en el informe del Comité La Rochefoucault-Liancourt de 1790, que se pronunció a favor de la estatización de las instituciones de caridad y pretendieron clasificar los distintos niveles de pobreza, demostrando de esta forma que la idea de necesidad fue la predominante, y que la del riesgo no había echado raíces. Entre las distintas clases de pobreza se encontraban, según el informe mencionado, las siguientes: La pobreza occidental, que tiene como causa el desempleo; luego la pobreza

² Cfr.- Carrillo Prieto, Ignacio, "Derecho de la seguridad social", Editorial Mc Graw Hill. México; 1997. P. 17.

habitual, la cual es causada por las enfermedades y la vejez; y finalmente, la pobreza culpable, adjudicada al vagabundo irrecuperable y al desempleado voluntario.

Durante el periodo posrevolucionario y los inicios del siglo XIX no se aportan nuevas ideas, limitándose a restablecer progresivamente instituciones preexistentes, reapareciendo las obras de caridad y el conjunto de instituciones de caridad de índole privado y público; estas reviven bajo el control severo del Estado policía.³

1.2. PRINCIPALES FORMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

1.2.1. EL CRISTIANISMO

Para comprender los factores políticos, sociales y económicos que provocaron la transformación al Estado moderno, conviene señalar que durante la edad media la iglesia conservó la estructura del imperio romano, la iglesia tenía forma de Estado en la realidad a tal grado en que la iglesia y el Estado coincidieron hasta confundirse.

Los burgueses enriquecidos en la artesanía y en el comercio, y por su parte, los segundones que eran familias dedicadas a la iglesia, a las letras o a la milicia, constituían la fuerza aliada de la monarquía, se creó una aristocracia de juristas que se enfrentó a la nobleza feudal, la voluntad de la realeza era norma imperativa de la justificación de la monarquía absoluta patrimonial y de derecho divino. El concepto ideal del Estado en la edad media se encuentra en la teoría del sacro imperio, el Estado perfecto fue un noble sueño con dos cabezas visibles: una en lo terrenal y la otra en lo espiritual, ambas colaborando armónicamente en la conservación de la paz y la ordenación de la conducta de los cristianos.

³ Ibidem. Pp. 17 Y 18.

El autor de "La Divina Comedia", *Dante Alighieri*, distingue las dos finalidades esenciales del hombre, a saber: felicidad en la tierra, y vida beata en el cielo. Tomando como base esta distinción, afirma la independencia de ambas potestades que puedan llegar a obtener de los bienes fundamentales, reconoce la necesidad de dos coexistentes monarquías universales; una para todos los hombres como miembros de la sociedad terrenal y otra como almas destinadas a formar parte de la sociedad ultraterrestre y eterna.

Dante separa a la tierra del cielo, la vida política de la religiosa; el deseo de paz necesaria a la vida, del anhelo de solución, necesario también después de la muerte; el reino de la justicia y el de la caridad; el camino de los seres vivientes y el triunfo de los inmortales, es decir, el bienestar en la vida terrenal y en lo espiritual.

La iglesia, más convencida que vencida se apartó de estas luchas políticas, en la edad media asumió y cumplió funciones sociales, docentes y de beneficencia, sin embargo, paulatinamente fue limitada por el estado, hasta la pérdida definitiva de tales funciones, mismas que pasan a ser funciones del Gobierno.⁴

Durante esta época, adquiere relevancia la realización mutualista, como son la hermandad del socorro y el montepío; "la hermandad del socorro nace como sucesora de la cofradía gremial, en la medida en que sus miembros fueron agremiados, en principio, para que más tarde se generalizara a otros ámbitos de población no profesional, la hermandad de socorro, plasmó el principio mutualista en su plenitud, pues a diferencia de la cofradía medieval, confería derecho subjetivo pleno a los asociados para obtener la protección".⁵

"Las necesidades protegidas, al punto de clasificar y especializar a las hermandades, fueron las de enfermedad y las de muerte, en ambas había que

⁴ Cfr.- Briceño Ruiz, Alberto, "Derecho mexicano de los seguros sociales", Editorial Harla, México; 1987. Pp. 55 y 56.

⁵ Cfr.- Almansa Pastor, José Manuel.- Op. Cit. . P. 107.

establecer un periodo de espera para tener derecho a la protección. La enfermedad cualquiera que fuese su causa, era protegida con prestaciones dinerarias únicas o periódicas y raramente daban lugar a prestaciones sanitarias. En ocasiones, la maternidad contó con una hermandad especial de mujeres con la finalidad de proteger tanto el parto como el aborto. Las hermandades funerarias se limitaban a abonar los gastos del entierro, sin embargo, estas hermandades extendían su protección a otras necesidades, como las derivadas de una prisión no deshonrosa, dotes matrimoniales, etc.

"Los fondos financieros de la hermandad tenían como origen, las aportaciones de entrada y periódicas de los socios; sin embargo, se consideró a algunos socios indigentes con carácter de privilegiados, en virtud de que estaban exentos de aportación hacia la hermandad.

"Los primeros Montepíos fueron instituidos bajo el cobijo del Estado, totalmente secularizados, y subvencionados económicamente por el propio Estado, pero no para la clase de población mas empobrecida, sino para actividades profesionales de altos ingresos, como el militar Ministerios, Reales; oficinas de correos y caminos; Real armada; Corregidores y alcaldes mayores, dicho en otras palabras, para altos funcionarios, junto a los montepíos oficiales fueron creados otros de carácter privado, pero al faltarles el apoyo por parte del Estado, estos fueron desapareciendo rápidamente.

La finalidad principal de los montepíos fue la de proteger las necesidades derivadas de la supervivencia, el estado de viudez se protegía mediante el pago de pensiones vitalicias, pero se extinguía el derecho para contraer nuevo matrimonio o profesar religión, la orfandad daba derecho a que se recibiera una pensión temporal hasta que se cumpliera la mayoría de edad. No obstante, algunos montepíos extendieron su protección a necesidades derivadas de invalidez y vejez, protegiéndolas con pensiones vitalicias".⁶

⁶ Ibidem. P. 108.

1.2.2. EDAD MEDIA

Pérez Pujol, opina que el gremio de la edad media deriva de la confluencia de los collegiae romanos y de la guilda germánica.

"En España se encuentra fundada y comprobada la existencia de las cofradías y de los gremios. La cofradía benéfica religiosa, primero influida por corrientes extranjeras, los oficios regulados por los fueros municipales después, es decir, de la unión de la cofradía con el oficio nace la cofradía gremial. Es en este tipo de cofradías donde verdaderamente surge, como vínculo comunitario, el espíritu e interés profesional.

El gremio es la corporación de artesanos, el oficio unido y regulado. En su posterior desarrollo, sus normas eran tan estrictas que se cerraba la corporación; reglas de exclusividad, de jerarquía, privilegios y predominio del interés profesional sobre el incentivo de la caridad social, que lo vincula a las viejas familias de artesanos".⁷

"Durante la edad media abundaron las cofradías religioso-benéficas y las cofradías gremiales, como instituciones de protección social, ambas constituyeron asociaciones, cuyos nexos consistían en el aspecto religioso y el profesional, con finalidades mutualistas y asistenciales.

La protección otorgada por las cofradías, se caracterizó porque la protección se otorgaba entre los asociados. Las necesidades protegidas procedían de enfermedad, cualquiera que fuese su causa, a la que correspondían prestaciones en dinero, asistencia médico farmacéutica, hospitalización cuando era posible, también se hicieron merecedores de la protección a la vejez, al fallecimiento, a la supervivencia de viuda y huérfanos, la dote matrimonial, la cautividad, etc., el

⁷ Cfr.- Briceño Ruiz, Alberto.- Op. Cit. P. 50.

financiamiento de tales prestaciones provenía de un fondo común que se constituía por las aportaciones de ingreso, frecuentemente el doble de la aportación anual, y por las aportaciones periódicas, que podían ser parte, en dinero y parte en especie; el fondo común, además era engrosado con las multas que la autoridad podía imponer a los cofrades por faltas que cometieran en contra de la asociación".⁸

1.3. ORGANIZACIÓN MODERNA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (SIGLOS XIX Y XX).

A finales del siglo XIX, la asistencia social bajo la influencia de las ideas sociales, acelera su desarrollo y durante la misma época surgieron las primeras instituciones de seguridad social modernas.

El autor *Ignacio Carrillo Prieto* citando a *Jambu Merlin*, hace mención que las grandes evoluciones sociales fueran precedidas siempre, a largos intervalos, por señales pequeñas, indica que, "quién habría pensado ver una de esas señales de las *lettres patentes* del 14 de Mayo de 1604, en las cuales, Enrique IV ordena la retención de una parte del ingreso de las empresas mineras para financiar la reparación de los accidentes sufridos por los mineros con motivo de su trabajo"⁹

"El desarrollo del proletariado urbano fue particularmente acelerado en la República de Alemania; el progreso de las tesis socialistas inquietó a Bismarck, quien encuentra una réplica a las mismas en las teorías del socialismo de Estado. Dichas teorías oponían a la lucha de clases, la solidaridad entre los individuos y las clases de una misma nación, bajo esta influencia Bismarck instituyó a partir del año de 1883, un sistema de seguros sociales. Este ejemplo fue seguido por los Británicos, quienes instituyeron la *National Insurance Act* de 1911.

⁸ Cfr.- Almansa Pastor, José Manuel.- Op. Cit. Pp. 106 y 107.

⁹ Cfr.- Carrillo Prieto, Ignacio.- Op. Cit. P. 18.

Para *Jambú Merlin*, la seguridad social, nace a partir del año de 1941, derivado de los siguientes factores:

- a) *"Una terminología.* En el año de 1935, es votada en los Estados Unidos, la Social Security Act; cuya expresión se introdujo rápidamente en los países angloparlantes y después se difundió en el mundo entero.
- b) *"Un gran acontecimiento político – militar.*- La segunda guerra mundial de 1939 a 1945, en virtud de que la guerra exigió de los pueblos un gran esfuerzo; además de la causa destrucción. Los Gobiernos se hicieron sabedores que una de las condiciones del esfuerzo bélico y del esfuerzo de reconstrucción era la implantación de una sociedad más justa, más segura y una democracia mas social. Esta necesidad es proclamada en diversos campos, y sobre todo, en el de protección de riesgo de la existencia. La Carta del Atlántico del 12 de agosto de 1941, contiene un párrafo sobre la necesaria extensión de la seguridad social a todos, cuya petición fue a instancia de Winston Churchill, esto mismo surgió de una resolución tomada por la Conferencia Internacional del Trabajo en ese mismo año; y la Declaración de Filadelfia de la OIT, del 10 de Mayo de 1944. Después de la guerra, esta misma preocupación se hizo evidente en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en sus artículos 22 y 25.
- c) *"Una necesidad social.*- Las legislaciones sobre protección social solo se aplican a los salarios y en ocasiones, solo a una porción de ellos. El desarrollo del asalariado en las sociedades modernas, la progresiva aproximación de los niveles de vida, las necesidades más vivas en materia de seguridad y de salud, y su costo cada vez mas alto, hizo posible que apareciera una nueva idea que se ignoraba por completo a principios de siglo; la protección social debe extenderse a todos porque nadie se encontraba exento de los riesgos de la misma existencia; además la idea, de que todos deben contribuir a la realización de esta justicia social mediante el pago de cotizaciones o por la vía del

impuesto, permitió concluir que todos se hicieron beneficiarios de este nuevo sistema de justicia social.

- d) *Un documento británico.*- Para este autor, en cierta medida, tuvo gran influencia, la misión que se le encomendó a *Sir William Beveridge*, sobre el estudio de las transformaciones de las instituciones de protección social. El informe rendido, en el año de 1942, habría de constituir la base de profundas reformas operadas en la Gran Bretaña entre los años comprendidos de 1945 a 1948, que sirvió como fuente de inspiración para el resto de los países".¹⁰

El *Dr. Mario de la Cueva*, citado por Ignacio Carrillo Prieto, resume los principios del Plan Beveridge de la siguiente forma:

"La seguridad social consiste en proporcionar a cada persona, a lo largo de su existencia, los elementos necesarios para conducir una existencia que corresponda a la dignidad de la persona humana. Cuatro son sus datos mínimos: a) Debe proporcionar a cada niño y a cada joven la instrucción primaria y la educación profesional necesaria para desempeñar un trabajo socialmente útil. b) Debe dar una oportunidad razonable a cada individuo para realizar un trabajo productivo. c) Debe ofrecer la salubridad y la organización teórica del trabajo, a efecto de evitar ataques a la salud y a la integridad física del ser humano. d) Debe garantizar la seguridad de que se tendrán ingresos suficientes para quedar a cubierto de la indigencia cuando, por cualquiera circunstancia, no se pueda trabajar".¹¹

"Según la cronología de la seguridad social, bajo la perspectiva de Dupeyrox, los caracteres esquemáticos de la etapa moderna dentro del plano de los fines se presentan una tendencia a la extensión de la seguridad social hacia todas las categorías sociales.

¹⁰ *Ibidem.* P. 19.

¹¹ *Ibidem.* P. 20.

Considera, que la Social Security Act de los Estados Unidos ha sido sobreestimada, no la concibe como el acta de nacimiento de la seguridad social moderna, sino el acta de defunción de una ideología liberal que hasta el año de 1929 triunfó en los Estados Unidos, sin embargo, les reconoce el mérito de reagrupar medidas de asistencia y de seguros, traduciendo el deseo novedoso del poder público de afrontar en bloque el problema de la necesidad de la sociedad, al aportar un conjunto de soluciones coordinadas, medidas que estaban dirigidas exclusivamente a los asalariados, sino a toda aquella persona que había sido golpeada por la crisis y que requiriera protección.

"En 1983, con el sistema neocelandés apareció por vez primera, una organización sistemática para la eliminación radical del problema de la indigencia, la idea central de este planteamiento es que "todo miembro de la comunidad nacional, dispone en contra del Estado de un crédito alimentario que puede ser invocado en el momento en que su ingreso sea inferior a cierto mínimo, sistema de prestaciones consistente en que cada ciudadano aportaba según sus posibilidades económicas y del que cada uno se beneficia según sus propias necesidades ".¹²

El llamado *Informe Beveridge*, significó el principio de la extensión de la seguridad social a favor de toda la población, "Todos debían ser asegurados en contra de la actualización de una gran gama de riesgos, haciendo abstracción de la situación socio profesional de cada individuo, las prestaciones que se brinden serán uniformes, con independencia del ingreso que se tenía antes de que ocurriera el evento dañoso, que garantizara a cada individuo un mínimo decoroso de vida".¹³

Este principio de prestaciones uniformes tenía correspondencia con el principio de cotizaciones uniformes, sin embargo, respecto de las cargas familiares, por una

¹² Ibidem. P. 24.

¹³ Ibidem P. 25.

parte, y de la salud, la solidaridad nacional debía expresarse por medio del financiamiento fiscal. Este sistema se complementó mediante una política de pleno empleo y de la salud financiada por el impuesto, lo que aseguró gratuitamente el acceso a los servicios médicos a toda la población, tanto en el aspecto del tratamiento como en el de la prevención de las enfermedades.

Por su parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas, al adoptar la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, el 10 de diciembre de 1948, acordó que:

"Toda persona, en tanto miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social; debe obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables para su dignidad y para el libre desarrollo de su personalidad, gracias al esfuerzo nacional y a la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y recursos de cada país". Este texto pertenece al artículo 22 de este documento.¹⁴

Por su parte en el artículo 25 quedó asentado que:

*" Toda persona tiene derecho a un nivel de vida suficiente que asegure su salud, su bienestar y el de su familia, especialmente para la alimentación, el vestido, el alojamiento, los servicios médicos y para los servicios sociales necesarios; tiene derecho a la seguridad en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, de viudez, de vejez o, en otros casos, de pérdida de sus medios de subsistencia como consecuencia de circunstancias independientes de su voluntad".*¹⁵

¹⁴ Ibidem. P. 25.

¹⁵ Loc. Cit.

1.4. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

En México, la realización de prácticas de seguridad social datan de la época prehispánica, ya que en aquel entonces, se contaba con los mecanismos necesarios para proteger a los ciudadanos desde su nacimiento hasta su muerte.

Desde la época de los aztecas, existían cercanos a los templos, edificios para abastecer las necesidades del imperio, entre las que se contaba con el reparto de ropa y comida a los pobres, también existían lugares en los que se albergaban a los enfermos e inválidos.

Tras la conquista del imperio mexica por los españoles, se importaron, tanto la idea como la práctica de sus instituciones de propiedad comunal de bienes y de trabajo colectivo, que existían en su país desde la edad media y que conformó el colectivismo agrario español. Asimismo se introdujo la ideología del humanismo, que defendida por los religiosos y seglares, fue la base sobre la que se sustenta la obra política social Indiana de la metrópoli en sus colonias americanas.

"Después de la conquista, en cada comunidad de indios se organizaron las cajas de comunidad, cuya finalidad consistía en el mantenimiento de los hospitales, la procuración de bienes hacia los huérfanos, viudas, ancianos, inválidos y enfermos, estas cajas se sostenían con el producto de una parcela cultivada colectivamente, además de asignársele los gravámenes de los obrajes y los censos de la tierra de los indígenas; a estas aportaciones se les conoció como "bienes de pobres" y constituye una institución de previsión social que se basa en la solidaridad social. En el año de 1523 se crea la primera escuela para niñas; por lo que esta institución se puede considerar el primer servicio asistencial instaurado en la

Nueva España, en ese mismo año, Hernán Cortés fundó el hospital llamado del Marqués".¹⁶

"Correspondió a Vasco de Quiroga el establecimiento del primer sistema de servicios sociales instalado en la Nueva España; en el año de 1532 fundó la primera casa para niños expósitos y con posterioridad, cuando es nombrado arzobispo de Michoacán, continúa su labor fundando 111 hospitales, así eran llamados, pese a que los mismos no estaban dedicados exclusivamente a labores médicas, ya que estos hospitales eran para Vasco de Quiroga, centros de religión, de policía y de humanidad para los indios, pues en ellos se practicaba la caridad, la fraternidad, el auxilio mutuo, la organización del trabajo, la economía y la educación civil."¹⁷

"Otra institución de previsión social que se conoce y se remonta a esta época la encontramos igualmente en el Imperio inca y azteca, conocida como "positos" que eran almacenes en los cuales se guardaba el grano para evitar la carencia del mismo en las épocas en que escaseaba; igualmente, servía como controlador de precios y como institución crediticia para fomentar el cultivo. Asimismo, suministraban subsistencia y vestido a precios bajos, principalmente a favor de los indígenas.

"Las leyes de Indias y los Códigos de Negros impusieron contribuciones personales para la fundación y mantenimiento de hospitales de naturales y peninsulares, además obligaba a los encomenderos a sostener a los indios y a los negros que envejecían, se enfermaban o quedaban inválidos, ordenando se atendieran las necesidades de esta gente."¹⁸

¹⁶ Cfr.- García Flores, Margarita, " La seguridad social y la población marginada en México", UNAM. México; 1989. Pp. 85 y 86.

¹⁷ Ibidem. P. 87

¹⁸ Loc Cit.

En los caminos que llevaban a las ciudades y a los puertos se fundaron albergues para recoger peregrinos y pasajeros, lo cual representó un progreso social.

Por su parte, las ordenes religiosas practicaban la limosna, el reparto de alimento, daban consuelo a los que vivían en desgracia y fundaban hospitales para atender a la gente enferma.

"Durante el siglo XVIII se fundó un establecimiento para el amparo de personas que se encontraban en estado de extrema necesidad, que realizó Fernando Ortiz Cortés con la autorización del Rey Carlos III, en ese mismo siglo el Virrey Bucareli fundó un asilo de pobres y siendo arzobispo de México Antonio Lorenzana y Butrón se estableció la casa de niños expósitos de la Ciudad de México, cuyo patronato perduró hasta principios del siglo XX.

"Con la revolución industrial estallada en Europa, a principios del siglo XIX se creó un nuevo orden social, apareciendo una nueva clase "el proletariado", considerado como una mercancía sujeta a la ley de la oferta y la demanda; esta clase no cuenta para su subsistencia, sino solo con el producto de su trabajo. Esta dependencia produjo una fuerte modificación en las formas de vida y propició jornadas inhumanas de trabajo, así como condiciones inhumanas para prestarlo. Esta situación agravó los riesgos existentes, generalizaron la enfermedad, y adelantaron la vejez de las personas y por consiguiente incrementaron la tasa de mortalidad, especialmente, la infantil, igualmente aparecieron los infortunios del trabajo industrial, el accidente y el desempleo."¹⁹

José María Morelos y Pavón en el Congreso de Chilpancingo de 1813, esbozó un derecho pleno de equidad "*que como la ley humana es superior a todo hombre, los que dicten nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y*

¹⁹ *Ibidem.* P. 90.

patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia y de tal suerte se aumente el jornal del pobre mejorando a este sus costumbres y alejándolo de la miseria".²⁰

Estas condiciones que fueron manifestadas en Europa y en los estados Unidos no se pudieron materializar en nuestro país, a causa de las guerras que vivíamos por la lucha de la independencia y proclamación del Estado mexicano.

La previsión y la asistencia sociales continuaron funcionando durante la época de la colonia; Valentín Gómez Farías, pensó en el establecimiento de un sistema, con el objeto de auxiliar a las personas que vivieran con carencias; pero no fue sino hasta el movimiento de reforma en que tomó cuerpo doctrinario el concepto de beneficencia pública y de la asistencia social.

El año de 1861 fue trascendental en la historia de la previsión social en nuestro país, puesto que se terminó con la caridad cristiana y se dio inicio a la beneficencia pública, cuando el presidente en turno "Benito Juárez", adscribió al Gobierno central la responsabilidad de ésta, cuando creó la Dirección General de Fondos de Beneficencia, y exceptuó de toda contribución los bienes que se destinaran al propio fondo.

Ya en el último tercio del siglo XIX se caracterizó por su efervescencia social, nacen y se robustecen doctrinas sociales que pugnan porque se modificaran las condiciones de vida y de trabajo existentes, hasta la reestructuración total del régimen económico – social; mientras que la clase obrera agrupada, en unión de masas, comenzó a ejercer presión política a través de las distintas formas de asociación profesional y del sindicalismo, este despertar de la clase trabajadora y la presión que produjo, se extiende como ideal por todo el mundo y que no solo se ocupó por modificar las condiciones de trabajo, sino también se preocupó por la elevación de los niveles de vida de la clase trabajadora, procurando mejorar el

²⁰Loc. Cit.0.

sistema tradicional de asistencia y además, creando filosofías e instituciones nuevas, como lo eran la seguridad social y el seguro social.

En México, las presiones políticas de la clase trabajadora no eran tan fuertes como en otros países del mundo, su ideología y filosofía era incipiente, acorde al nivel industrial de nuestro país, sin embargo, el fruto de esa lucha social originó que en el año de 1899, el presidente Porfirio Díaz, decretó la primera ley de beneficencia privada, que la independiza de las asociaciones religiosas, pasando a ser controlada por el poder público.²¹

1.5. EL NACIMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.

Las mutualidades constituyeron el único medio de protección de los obreros mexicanos, frente a los riesgos de trabajo para el año de 1910. Gustavo Sánchez Vargas, citado por Ignacio Carrillo Prieto, señala que no se puede hablar de protección por parte del Estado en vísperas de la revolución si se exceptúan dos ordenamientos jurídicos, a saber: El del Estado de México de 1904, obra de José Vicente Villada y el de 1906 para el Estado de Nuevo León, obra de Don Bernardo Reyes. En ambas normas se concibió al accidente de trabajo como una responsabilidad patronal. El manifiesto y programa del Partido Liberal Mexicano del 1º de Julio de 1906 planteó la necesidad de reformas constitucionales para establecer la indemnización por accidentes de trabajo y jubilación. El programa ideado por Madero, en 1911, proclamó el mejoramiento de la condición material, intelectual y moral del obrero, procurando la expedición de leyes sobre pensiones e indemnizaciones por concepto de accidentes de trabajo y el derecho a la jubilación. Para el año de 1914, Manuel M. Diéguez, en la ciudad de Jalisco, y Cándido Aguilar, por el Estado de Veracruz, reglamentaron las relaciones laborales, en este último ordenamiento fueron contemplados preceptos legales sobre previsión social, haciendo recaer sobre el patrón las obligaciones de

²¹ Ibidem. P. 91 y 92.

asistencia y el pago de salarios cuando se tratara de accidentes de trabajo y enfermedad.²²

Sánchez Vargas, sostiene la existencia de dos proyectos sobre la materia; uno debido a *Don José Natividad Macías*, que hacía referencia al seguro por accidentes, contratado por los empresarios con las aseguradoras con el objeto de cubrir las indemnizaciones por riesgos profesionales y concierne a los seguros de vejez y enfermedad no profesional. Por su parte, el 11 de diciembre de 1915, Salvador Alvarado promulga la Ley del Trabajo del Estado de Yucatán, estableciendo una sociedad mutualista obligatoria, que se basaba en un seguro social que atendiera las pensiones de vejez, la de viudez, orfandad y referente a los accidentes de trabajo; estos últimos a cargo del Estado de manera conjunta con los patrones.

Este mismo autor comenta respecto a la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, la necesidad de reforma que hubo que hacerse en el año de 1929, puesto que al omitir el carácter obligatorio del aseguramiento, adoptaba un tipo de instituciones que se encontraban casi en desuso en la previsión social, sumándole a esto, la falta de atribuciones del Congreso de la Unión para legislar en la República en esta materia, menos se podría concebir una evolución legislativa favorable en materia de seguridad social en nuestro país.

La ley del Seguro Obrero de 1921.- Por medio de ésta, se creaba un impuesto que no excedería del 10% adicional sobre todos los pagos que se devengarán dentro del territorio nacional por concepto de trabajo y con el producto de esta recaudación, sería constituida la reserva del Estado para hacer frente a las obligaciones que le imponía en esta materia la ley que se comenta, como son las indemnizaciones por accidentes de trabajo y la jubilación por vejez y seguro de vida de los trabajadores, en virtud de que se encontraba financiado mediante el pago de un impuesto, *Sánchez Vargas*, según *Carrillo Prieto*, lo encuentra

²² Cfr.- Carrillo Prieto, Ignacio.- Op. Cit. P. 25.

anticipatorio de la seguridad social. Lo cierto es que su cobertura solo abarcaba a los obreros. *Carrillo Prieto* considera como más realista la Ley de Accidentes Industriales de 1922, en la que se creó la caja de riesgos profesionales.

Durante la Convención obrero patronal de 1928, se gestó el proyecto de Código Federal del Trabajo, que planteó un régimen legal a la seguridad social; de un seguro social obligatorio en toda la República mexicana, con un financiamiento a cargo de una fórmula tripartita; exceptuada la indemnización por riesgos de trabajo, y cuya cobertura se extendió, además, a las enfermedades no profesionales, cesación involuntaria del trabajo, maternidad, vejez, invalidez y pensiones para la viudez y la orfandad. El organismo gestor sería la Institución Nacional del Seguro Social en cuyo consejo directivo habría la participación de los trabajadores, de los patrones y del Estado.²³

A mediados de los años cuarenta, el naciente Instituto Mexicano del Seguro Social se encontraba sujeto a una presión exagerada por parte de los sectores de la producción porque, por un lado, los patrones no estaban habituados a cotizar, y muchos de los trabajadores no alcanzaban a comprender el alcance de las prestaciones que obtendrían con el marco jurídico que se ponía a su disposición, de esa forma, los representantes del sector patronal ejercieron presión para no pagar las cuotas a su cargo y ante los requerimientos de la institución acudieron al amparo como vía legal, alegando que no pagarían en tanto no hubieran sido oídos y vencidos en juicio.²⁴

La necesidad de sostener a la Institución, ante tales presiones, exigió de un verdadero líder, pues no habría tregua en cuanto a la aplicación de la ley, ya que la seguridad social estaba en marcha, por ello, el entonces presidente de la República, designó a Don Ignacio García Téllez para que se hiciera cargo de la Dirección General del IMSS, en esta etapa crucial y definitiva de su desarrollo. Por

²³ *Ibidem.* P. 26.

²⁴ Cfr.- IMSS, "Vida, pensamiento y obra de Ignacio García Téllez", IMSS. México; 1997. P. 146.

haber tenido la capacidad política para sortear exitosamente esa azarosa coyuntura, para que se tomara la decisión de mantener a la institución en contra de cualquier adversario y retractores, es por lo que sin reticencia alguna se ha calificado a Don Ignacio García Téllez el padre de la seguridad social mexicana.²⁵

1.6. LA SEGURIDAD SOCIAL COMO SERVICIO PÚBLICO

Gracias a los logros de gente como Don Ignacio García Téllez, se pudo comenzar a consolidar una doctrina en el campo del derecho, específicamente, en el del derecho administrativo, para esta rama del derecho se trata de un servicio público, como una actividad realizada preponderantemente por la administración pública, que tiene como finalidad la satisfacción de una necesidad colectiva, de carácter material, económico y cultural, por medio de prestaciones sujetas a un régimen jurídico que les impone adecuación, regularidad y uniformidad.

Por su parte, el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determina que en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de sus negocios del orden administrativo encomendados al poder Ejecutivo, contará con Dependencias de la administración pública centralizada, mientras que en el siguiente numeral se determina que el ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales, de las Entidades de la administración pública paraestatal; Organismos Descentralizados, Empresas de participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, e Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, y finalmente los Ffidelcomisos.

Si se considera que la función pública corresponde preponderantemente a la administración pública, entonces se puede decir válidamente que el servicio público compete ser realizado por este órgano del Estado, con lo cual también se

²⁵ Ibidem. P. 148.

hace una diferencia entre los servicios que este órgano presta y los realizados por el poder legislativo y el judicial .

En este orden de ideas, el seguro social es un servicio público, en el cual se habla de una actividad realizada principalmente por la administración pública, además que en el artículo 5º de la Ley del Seguro Social establece que la organización y administración del seguro social, se encuentra encomendado al organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social.

Igualmente, tratándose de los trabajadores al servicio del Estado, el artículo 4º de la ley del ISSSTE establece que la administración de los seguros, prestaciones y servicios de que trata el artículo que le antecede, así como del fondo de la vivienda, estarán a cargo del organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con domicilio en la Cd. de México.

*El servicio no tiene el calificativo de público por el hecho de que sea el Estado quien lo realice, puesto que también los particulares pueden tener injerencia en el mismo. Este calificativo se le otorga en razón a la naturaleza de la necesidad cuya satisfacción se pretende lograr.*²⁶

No basta que el derecho positivo determine cuales son las prestaciones que se deben considerar como un servicio público, sino que también es necesario que regule el funcionamiento de estas, con la finalidad de que el servicio se preste de la manera mas eficaz posible; es necesaria la regulación de aquellas prestaciones tendientes a satisfacer una necesidad colectiva, tanto respecto de su propia naturaleza, como del sujeto que tiene la obligación de proporcionarlas, además de que tiene derecho a recibirlas. También se debe regular la forma y las condiciones

²⁶ Cfr.- Rodríguez Tovar, José Jesús, " Derecho mexicano de la seguridad social", Escuela Libre de Derecho. México; 1989. Pp. 9 y 10.

en que dichas prestaciones han de proporcionarse, es decir, no regulada, ni sancionada por el derecho y todo el mecanismo se sujetará a la libre voluntad de los individuos, no sería posible lograr el buen funcionamiento de un servicio público, en virtud de que su desarrollo requiere de la unificación de voluntades en el mayor grado posible.²⁷

Los regímenes jurídicos que regulan las prestaciones que se brindan a través de los distintos servicios públicos, son muchos y de la más diversa importancia y naturaleza, agregaríamos, ya que son sumamente variadas y diferentes las necesidades colectivas que esperan ser satisfechas mediante la prestación de los servicios públicos, lo que significa, que regularmente, sean tantos ordenamientos jurídicos como servicios públicos existen dentro de la esfera competencial de cada Estado. Por citar un ejemplo, la ley del ISSSTE es el marco jurídico regulatorio de las prestaciones de seguridad social a que tienen derecho los trabajadores al servicio del Estado mencionados en sus artículos, de gente jubilada, que prestó sus servicios al Estado, así como a sus familiares, siempre y cuando cumplan con las condiciones que la misma ley establece.²⁸

²⁷ Cfr.- *Ibidem*. P. 13.

²⁸ *Ibidem*. P. 14.

CAPITULO II

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA ORGANIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

2.1. EL NACIMIENTO DEL DERECHO SOCIAL

Carlos Marx, citado por Roberto Báez Martínez, señala el nacimiento del derecho social, cuando en su *manifiesto del partido comunista* esculpió para siempre el siguiente texto:

"Donde quiera que ha conquistado el poder, la burguesía ha destruido las relaciones feudales, patriarcales, idílicas. Las abigarradas ligaduras feudales que ataban al hombre a sus superiores naturales, las ha desgarrado sin piedad para no dejar subsistir otro vínculo entre los hombres que el frío interés. El cruel pago al contado, ha ahogado el sagrado éxtasis del fervor religioso, el entusiasmo caballeresco y el sentimentalismo del pequeño burgués en las aguas heladas del cálculo egoísta, ha hecho de la dignidad del personal un simple valor de cambio, ha sustituido las numerosas libertades escrituradas y bien adquiridas por la única y desalmada libertad de comercio, en una palabra, en lugar de explotación velada por ilusiones religiosas y políticas, ha establecido una explotación abierta, descarada, directa y brutal.

*La burguesía ha despojado de su aureola a todas las profesiones, que hasta entonces se tenían por venerables y dignas de piadoso respeto, el médico, el jurisconsulto, al sacerdote, al poeta, al sabio, los ha convertido en servidores asalariados".*²⁹

Por las razones aducidas por tan notable pensador, surgió el derecho social, dejando a un lado la dicotomía tradicional del derecho, en su carácter de público y

²⁹ Báez Martínez, Roberto, "Derecho de la seguridad social", Editorial Trillas. México; 1991. P. 14.

privado, ya que la esencia, objeto y fin de este es precisamente todo ser humano que vive de su trabajo.

2.2. DEFINICIÓN DE DERECHO SOCIAL.

Según *Trueba Urbina*, citado en la obra de Báez Martínez, concibe al derecho social "como el conjunto de principios instituciones y normas que en función de integración protegen y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles".³⁰

Para *José Castan Tobeñas*, citado por Roberto Báez Martínez, el derecho social como derecho de la sociedad civil es el conjunto de aquellas reglas de justicia según las cuales los hombres, pueden obrar como miembros de una sociedad para conseguir un bien común.

El derecho social como derecho de integración social, según *Georges Gurvitch*, citado por Roberto Báez Martínez, lo considera como el derecho de integración social contrapuesto, en razón de su estructura jurídica a las demás especies del derecho; se entiende como un derecho de colaboración, de comunión y de cooperación. Define al derecho social como " el derecho autónomo de comunión que integra objetivamente cada totalidad activa real y que encarna un valor positivo extratemporal."

En la obra de Roberto Báez Martínez, menciona al profesor *Luño Peña* con referencia a las interpretaciones que le da al derecho social, bajo los siguientes términos:

³⁰ *Ibidem*. P. 17.

"En cuanto derecho que tiene por objeto la realización de ciertos aspectos de la política social, y está integrado por un conjunto de normas y leyes con el fin de proteger a los económicamente débiles".³¹

Idea de justicia social.- De acuerdo a la enciclopedia jurídica OMEBA " *La justicia social busca afanosamente un equilibrio y justa armonización entre el capital y el trabajo, estando íntimamente vinculada al bien común*".³²

Sin duda alguna, desde los tiempos mas remotos en que se ha tenido conocimiento de la existencia del hombre, la presencia de las enfermedades, del hambre, la inclemencia del medio, la insalubridad y la ignorancia, han sido la esencia de la necesidad, las cuales se han visto agravadas por la diferencia de aptitudes, la concentración injusta de la riqueza, por un lado y la debilidad física, económica y social por el otro.

"Como expresión jurídica del derecho mas avanzado, el derecho social tiene su razón de ser en las necesidades sociales, en la idea de la solidaridad social, en la misma naturaleza humana y en la idea de justicia, su reciente evolución y sus ideales de solidaridad han roto con la concepción de un mundo egoísta e individualizado que no ve al hombre como un ser social, sus ideales buscan romper con el mundo impersonal, predominante durante mucho tiempo, en el que cada cual traza su propio destino porque desconoce la interrelación e interdependencia humana."³³

El derecho social postula la idea de una sociedad orgánica ajena al campo de lucha de las individualidades, pugna por un mundo que sea afin a los centros de colaboración, donde la sociedad colabore de manera recíproca con sus partes.

³¹ Ibidem. P. 18.

³² Enciclopedia jurídica OMEBA. Tomo XVII JACT – LEGA. Buenos aires, Argentina; 1978. P. 718.

³³ Cfr.- Báez Martínez, Roberto.- Op. Cit. P. 20.

Durante la segunda guerra mundial, el derecho social se nutrió de una conciencia para combatir la inseguridad, eliminar la desigualdad y obtener una paz duradera, renunció a toda postura de pasividad y expectativa, con la firme convicción de ser el único medio para elevar los niveles de vida de los seres humanos y el instrumento idóneo para lograr su pleno desarrollo económico y social.

La guerra se configuró como un agente eficaz de cambio, la clase trabajadora fue conquistando a través de los años, los beneficios sociales que en la actualidad le pertenecen, no como un obsequio de la clase dominante con el objeto de apaciguar su propia conciencia y de mutuo propio, sino como una victoria de la clase proletaria en su lucha por sacudir y desterrar todas las esferas discriminatoria de la sociedad.

El derecho social tiende a aliviar y evitar las contradicciones, por medio de la distribución equitativa del ingreso, el bienestar y la satisfacción de las grandes masas, procura en todo momento la garantía de la tranquilidad social y de la estabilidad política, su expansión hacia la población, la consolidación y ampliación de sus servicios y prestaciones, constituyen el apoyo más sólido de las instituciones políticas, jurídicas y sociales.

Por tanto, la seguridad social es el instrumento más importante de la política social, hoy día como nueva expresión del conocimiento y producto de la eterna lucha en contra de la miseria, recibe todos los elementos positivos de las antiguas beneficencias y corporaciones del mutualismo, las sociedades gremiales y los sindicatos y demás formas de organización social pioneras de la asistencia pública y privada, todas estas instituciones han provocado la superación de los conflictos y contradicciones de la sociedad, pero se han visto impotentes y doblegadas por la magnitud del fenómeno de la inseguridad; prueba de ello, es la existencia de los países subdesarrollados, la explotación del proletariado industrial y las legislaciones campesinas inactivas.

El advenimiento de la seguridad social, ha significado la única solución verdadera al eterno antagonismo de los hombres, al postular una razón humanista mucho más amplia y profunda.

"La concepción de la seguridad social se desprende de la misma naturaleza humana, como un derecho natural, más no como una norma lógica derivada de una idea trascendente de justicia, sino más bien, como una idea que posee un fundamento natural y real en la vida del hombre.

Como disciplina se limita a servir al ser humano, con el objeto de satisfacer sus necesidades espirituales y materiales mediante un orden jerárquico, pero como expresión jurídica no se limita al aseguramiento de la existencia física y la libertad espiritual del hombre, sino que agrega a sus componentes el de su existencia digna."³⁴

2.3. CONCEPTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Roberto Báez Martínez, define la seguridad social de la siguiente forma: "*La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo*"³⁵

En virtud de que la seguridad social se encuentra en sus principios dentro de la historia del hombre, que como cualquier institución, aunque se tengan algunos antecedentes sobre la misma, que se hubieran presentado con antelación, explica la falta de conceptos suficientemente elaborados y aceptados por la comunidad doctrinaria.

³⁴ Ibidem. P. 22.

³⁵ Ibidem. P. 24.

José Jesús Rodríguez Tovar, considera que la definición legal le merece aceptación, por señalar que la seguridad social tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud y proteger los medios de subsistencia; porque estos constituyen dos elementos indispensables que se les considera propios de la seguridad social. Pero anota, que cuando la definición pretende que los servicios sociales para el bienestar individual y colectivo queden comprendidos dentro de la seguridad social, revela la vaguedad de la imprecisión de los campos de esta Institución.

Por otro lado, el artículo 2º de la Ley del Seguro Social, es omisa respecto del régimen financiero, el cual es imprescindible para que la seguridad social realice todos los objetivos que se le encomiendan.³⁶

No se puede concebir a la seguridad social sin un instrumento que la ejecute, por ello el seguro social es el instrumento básico de la seguridad social sin perjuicio de los sistemas instituidos mediante otros ordenamientos jurídicos. El seguro social constituye una etapa en la paulatina y lenta evolución hacia la seguridad social, en la que el seguro social no es el único peldaño que se ha escalado, pues el mismo precepto de la Ley del Seguro Social indica la clara existencia de otros sistemas instituidos por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Ley del Instituto de Seguridad para las Fuerzas Armadas Mexicanas; así como los establecidos en cada uno de los Estados de la República para sus trabajadores, que en su conjunto constituyen sólidos cimientos sobre los que se ha constituido la seguridad social.

Toda vez que hemos establecido que la seguridad social es un servicio público, prestado preponderantemente por el Estado, y que se encuentra regulado por distintos cuerpos normativos, es el momento en que se hable de las fuentes formales del derecho positivo de la seguridad social.

³⁶ Ibidem. P. 25.

2.4. FUENTES FORMALES DEL DERECHO POSITIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Roberto Báez Martínez, citando al celebre jurista Don *Eduardo García Maynez*, señala que "la palabra fuente tiene tres acepciones en la terminología jurídica, que es necesario que se distingan, las fuentes formales son aquellas en que se hace alusión a los procesos o modos mediante los cuales se exterioriza y concreta la norma jurídica, son fuentes reales, cuando se hace mención de los factores y elementos que determinan el contenido de dichas normas; y son fuentes históricas, cuando se mencionan los documentos antiguos que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes."³⁷

Por las razones anteriores, por derecho positivo de la seguridad social se debe entender al conjunto de normas jurídicas vigentes, que deben ser observadas por aquellas personas a quienes se dirigen, porque la fuerza de esa naturaleza las vuelve obligatorias, y por mandato constitucional son imperativas, pues el constituyente entendió que estas tienden a lograr un equilibrio social entre los factores de la producción.

Como se ha dicho con anterioridad, los cuerpos legales, o fuentes formales que forman parte de la seguridad social en nuestro país son distintos, entre ellos, se encuentra la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado Legislación de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas; Ley y Reglamento del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; Reglamento de Trabajo de los Trabajadores Bancarios; Reglamento de Seguridad e Higiene y todo aquel instrumento, decreto, disposición normativa, que pretendan proteger, reivindicar o tutelar los derechos de los económicamente débiles.

³⁷ Ibidem. P. 26.

La encomienda del poder ejecutivo en el otorgamiento de la seguridad social, no podría efectuarse sin un marco normativo que regule el otorgamiento de tan importantes derechos, por ello la Ley, es concebida como un instrumento con enormes posibilidades para una redistribución justiciera y saludable del ingreso nacional, debe proteger y apoyar al máximo posible la salud, la alimentación, la educación de todas las facultades físicas y materiales de su población. Poco a poco y sin precipitaciones, la seguridad social, por medio de las distintas instituciones que la brindan, a través de la ley, se debe extender por todo el territorio nacional, abarcar al mayor número de mexicanos y debe hacer sentir sus beneficios a toda la comunidad del país.

Características.- Las leyes de seguridad social que se integran dentro del derecho social, como todos los ordenamientos jurídicos, cuentan con las siguientes características:

1. Material.-

- a) Por su obligatoriedad; por imponer la observancia de sus disposiciones.
- b) Por sus efectos generales, ya que se aplica a todos los casos que contempla la hipótesis prevista en ella.
- c) Por su carácter abstracto, en virtud de que fija una situación jurídica para todos los casos que se apeguen a lo establecido en la norma de manera previa, sin que se haga alusión de casos concretos.

2. Formal.-

Ya que debe reunir el requisito de haber pasado por todo el proceso legislativo, hasta el momento de su expedición, como cualquier otra ley.³⁸

³⁸ Ibidem. P. 32.

Jerarquía.- Por lo que atañe a esta propiedad, las leyes de seguridad social son de carácter, fuero, jurisdicción y competencia federal, y se subdividen en reglamentarias y orgánicas.

Se dice que son federales por haber sido expedidas por el Congreso de la Unión, y consecuencia de ello, que sean de observancia en toda la República. Se dice que son reglamentarias porque tienen por objeto la aplicación del artículo 123 constitucional, a modo de ejemplificar, tenemos que la Ley Federal del Trabajo es reglamentaria del apartado "A" de este precepto; la de los Trabajadores del Estado lo es el apartado "B"; la del Instituto Mexicano del Seguro Social lo es de la fracción XXIX, apartado "A"; la del ISSSTE, de la fracción XI del apartado "B"; la del INFONAVIT, de la fracción XII del apartado "A".

La más novedosa legislación sobre seguridad social para las Fuerzas Armadas de la República, crea una institución con el carácter de organismo público descentralizado, como lo son el ISSSTE y el IMSS, cuyas funciones sociales se concretan a la prestación y administración de servicios sociales en beneficio de los miembros de estas fuerzas, así como la administración de fondos con destino específico, y de los recursos del fondo de la vivienda para las propias fuerzas.

Por su parte, las orgánicas crean para la organización y administración de la seguridad social, organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominados; Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), entre otras.³⁹

Constitucionalidad.- La constitucionalidad de su formación, es derivada del hecho de haber sido expedidas conforme al proceso establecido por los numerales 71 y

³⁹ Ibidem. P. 33 y 34.

72 de la Constitución Política, estos artículos se refieren a la iniciativa, discusión, aprobación, sanción y publicación de las leyes, esto respecto a su ámbito formal de validez, pero por lo que se refiere a su contenido, sus disposiciones no se contradicen y se encuentran sujetas a los principios esenciales señalados en la propia Constitución, esto quiere decir, que como cualquier otra ley que se precie de ser constitucional deberá regular de forma más profunda los principios plasmados en la propia Constitución, sin que se pueda exceder de sus límites.

Para hacer mención de los *reglamentos* de la seguridad social; estos son parte integrante del derecho positivo de la seguridad social; son expedidos por el Ejecutivo Federal, y tienen el carácter de ley desde el punto de vista material con apego a lo dispuesto por el artículo 89 de la Constitución General de la República, en su fracción I, y en consecuencia la misma jerarquía que ésta, como fuentes formales del derecho.

Los acuerdos de la Junta Directiva, así como el Estatuto Orgánico y los Manuales de Procedimientos y Organización, constituyen una fuente formal de vital importancia para el derecho positivo de la seguridad social; los cuales adquieren un especial relevancia como lo veremos al tratar el tema de la descomposición administrativa del ISSSTE, en tal virtud, es necesario que analicemos las disposiciones normativas que emite el Órgano de Gobierno de la Institución, en los siguientes términos:

"Naturaleza jurídica.- Son actos de índole administrativo, por emanar de un órgano que por disposición de la ley, ha sido dotado de tal naturaleza, son actos tendientes a regular, en algunos casos, actos internos del instituto, en otros casos externos, es decir, de los particulares frente al instituto o de éste frente a aquellos, y otros de naturaleza mixta, pero los acuerdos jurídicos que tienen como fin primordial regular los actos antes enunciados, pueden revestir diversas características según sea su ámbito de aplicación, exigibilidad, duración, contenido, y sujetos a quienes se dirigen.

"Ante tal diversidad de los acuerdos, efectos que producen y características que revisten, se impone una clasificación de los mismos que aún cuando no se ajusta los cánones estrictos del derecho, facilitará su estudio en cuanto a su contenido, objeto, características esenciales, legalidad de los mismos y criterio sustentado para cada caso por la referida Junta Directiva que los emite."⁴⁰

El maestro Roberto Baéz Martínez, en su obra intitulada "Derecho de la Seguridad Social", al citar las fuentes formales del derecho positivo de la seguridad social, realiza un análisis de los acuerdos que emite el Consejo Técnico del Seguro Social, realizando una clasificación de estos considerando su ámbito de aplicación y a su exigibilidad

Al igual que en el Seguro Social, El Organó de Gobierno del ISSSTE, que emite las disposiciones normativas que regulan sus políticas de operación, a través de la Junta Directiva, por lo que acogiendo el criterio del maestro Baéz Martínez, estos se clasifican en: internos, externos y mixtos. Se consideran como internos aquellos cuyo contenido y objeto está dirigido a regular actos del instituto. Los externos regulan actos de los particulares frente al instituto, o viceversa; y los mixtos tienden a regular actos que conciernen tanto al instituto como a los particulares.

"Atendiendo a su exigibilidad, se clasifican en obligatorios y declarativos. Entran dentro de los primeros, las disposiciones normativas de carácter general, con el objeto de provocar en las personas a quienes se dirigen el cumplimiento de una determinada conducta, sin embargo, la posibilidad de exigir el cumplimiento de estos acuerdos por parte de los sujetos a quienes se dirigen, depende del carácter del acto que se pretende regular, si se trata de actos internos del instituto, este podrá exigir su observancia a los subdirectores generales, jefes de servicio, delegados regionales y estatales ente otros; pero sin los actos que se desean

⁴⁰ Ibidem. P. 34

regular tiene efectos externos, y se encuentran dirigidos hacia los patrones, asegurados y beneficiarios frente al instituto, o bien, los que se consideran de carácter mixto, el instituto estará impedido para exigir su cabal cumplimiento, ya que la conducta a seguir por estos individuos es potestativa, rigiendo de forma obligada solo dentro del instituto.

"Son declarativos aquellos que se limitan a fijar o reconocer hechos o actos jurídicos, cuyo contenido y objeto se traducen en un deber general de respeto; no obstante, éstos en ocasiones sirven de fundamento para la expedición de otros de carácter obligatorio.

"Por su duración se clasifican en permanentes y transitorios. Son permanentes aquellos cuyo contenido y objeto se continúan en el tiempo, en tanto que la Junta Directiva no los revoque, o modifique, como consecuencia de un cambio de criterio en relación a los actos que regulan. Mientras que los transitorios son aquellos cuyo contenido y objeto se agotan en el momento en que éstos se realizan.

"Por su contenido se clasifican en constitutivos, instrumentales e interpretativos. Son constitutivos los que crean reglas jurídicas complementarias con la finalidad de resolver cualquier controversia o situación jurídica que se plantee al instituto y que no se encuentre prevista por la ley o sus reglamentos. Son instrumentales los que marcan normas de procedimiento tanto de carácter interno, como externo, cuyo objeto es de ajustar a ellas las funciones de las diversas Dependencias del instituto, o bien, las actividades de los particulares frente al propio instituto. Son interpretativos aquellos cuyo contenido y objeto es fijar el espíritu, significado o alcance que debe darse a determinada disposición legal o de sus reglamentos y otros ordenamientos jurídicos.

Por razón de los sujetos a quienes se dirigen se clasifican en particulares y generales. Son generales aquellos cuyo contenido y objeto tienden a regular,

satisfacer y proteger intereses de la colectividad, relacionados con la seguridad social. Mientras que los particulares son los que limitan su contenido y objeto a casos concretos."⁴¹

Las características esenciales de los acuerdos que emite el Organo de Gobierno, según el maestro Roberto Báez Martínez, son:

- a) Generalidad. Esta característica es común a todos los acuerdos, aún para aquellos que regulan situaciones concretas, ya que su contenido y objeto son consecuencia de criterios generales adoptados anteriormente.
- b) Obligatoriedad. Con excepción de aquellos que se consideran declarativos, todos los demás son obligatorios, ya sean internos, externos o mixtos; permanentes o transitorios; constitutivos, instrumentales o interpretativos; generales o particulares.

Por lo que hace a los requisitos de legalidad que deben satisfacer los acuerdos dictados por la Junta Directiva, en la opinión de *Báez Martínez*, pueden ser los siguientes:

- a. Que su contenido y objeto no se opongan a la ley del ISSSTE, ni a sus reglamentos.
- b. Que sean congruentes con las funciones administrativas encomendadas a la Junta Directiva, mas no con las finalidades del régimen de seguridad social.

⁴¹ Ibidem. Pp. 35 y 36.

- c. Que el criterio general, sustentado por este órgano colegiado se ajuste a las facultades discrecionales que le concede la ley. Esto es lógico puesto que, aquello que la ley no les ha facultado a las autoridades les está prohibido; lo que concuerda con el principio de legalidad y seguridad jurídica, consagrados en nuestra Carta Magna.

2.5. FACTORES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social es el producto de la conjugación de diversos factores, se encuentra sujeta a los cambios que estos experimentan en el transcurso del tiempo y que afectan a la sociedad, ya sea de manera parcial o en su conjunto, por lo que las relaciones de la institución con la realidad deben estar siempre abiertas y dispuestas a recibir los cambios que le llegaran a afectar.

Concientes que existe una franca relación entre todos los elementos constitutivos de una determinada situación social, y que cada factor se encuentra influenciado por todos los demás factores que intervienen, ya que la realidad tiene la característica de ser indivisible y existen vínculos causales entre todos los fenómenos que le dan forma.⁴²

Dentro de un país, los factores sociales se consideran a nivel nacional, pero tomando en consideración que en la actualidad, ningún estado vive de manera aislada, la influencia proveniente del exterior es cada vez de mayor importancia como consecuencia de la rapidez de los medios de comunicación.

Con el afán de estudiar el fenómeno moderno de la seguridad social, es conveniente que se piense en el estudio de dos clases de factores que intervienen en dicho fenómeno:

⁴² Cfr.- García Flores, Margarita.- Op. Cit. P. 35.

a) Los factores internos, que podemos señalar son:

- Factor demográfico;
- Factor económico;
- Factor estructura social;
- Factor político;
- Factor grupos de presión;
- Factor de la evolución institucional.

b) Los factores externos.

- Difusión cultural;
- El desarrollo social;
- La normalización internacional;
- La cooperación internacional.⁴³

Abundaré, de manera particular sobre los factores internos, por considerarlo trascendentales en el desarrollo de la seguridad social.

Factor demográfico. - Es el estudio sistemático de los fenómenos relacionados con la población, como instrumento de cambio de la misma sociedad, es cada vez un requisito de mayor relevancia en la planeación económica y social de los Estados modernos.

El comportamiento de la población de un Estado, obedece principalmente a valores de tipo cultural, económicos y sociales, principalmente; mismos que inciden en sus decisiones matrimoniales y en el número de hijos que desean que conformen su familia, que finalmente incidirán sobre el índice de natalidad que se registre en un lugar y tiempo determinado y que combinada con la frecuencia de las muertes, se conjugan en el aumento o disminución naturales de la población que alberga el país, así como la estructura de sus edades; aunque hoy en día, un

fenómeno muy importante es el de la migración; toda vez que las grandes ciudades se han convertido en imanes de gente que vive en el interior de la República, quienes en su ciudad natal no han encontrado la manera de obtener empleo, y mucho menos una actividad productiva que les permita llevar una vida digna, lo que incide directamente en la prestación de los servicios de seguridad social que se puede brindar en estas comunidades rurales, principalmente.

Los cambios en la concentración de la población y su distribución dentro del territorio nacional, inciden sobre las decisiones que han de tomarse, para estar en la posibilidad de cubrir las expectativas de seguridad social que demanda la población (de aquellos que no cuentan con recursos para acudir a servicios médicos, financieros y recreativos que brinda la iniciativa privada).

Esto origina que el Estado adopte planes de beneficio familiar cuando el país no registra un crecimiento adecuado de su población; se propician programas de salud cuando la edad promedio del país es demasiado alta, algo sumamente importante, que incide en la dirección que tomen dichos programas tiene que ver con la proporción de la población económicamente activa y la inactiva, ya que de ahí deriva el equilibrio financiero entre los planes de seguridad social y los recursos económicos disponibles para su realización. En un país como es el nuestro, presenta serios problemas respecto al equilibrio financiero, debido principalmente a que las personas con actividad productiva son relativamente pocas, si pensamos que la realidad nos muestra un panorama en el cual el desempleo reina; en un país en el que se dan a conocer frecuentemente recortes presupuestarios que inciden directamente en los recursos que las instituciones de seguridad social obtendrán para la consecución de su objeto.

Mientras más desempleo haya, menor será el número de gente productiva que sostenga el sistema de seguridad social de nuestro país; pero dado que el desempleo genera pobreza, son más las personas que necesitan de beneficiarse

⁴³ *Ibidem.* P. 36.

de los servicios que debe proporcionar la seguridad social, esto se traduce en una mayor demanda de servicios, y una menor oferta de los mismos, lo que se cristaliza en la calidad de servicios de seguridad social que se brindan en el país.⁴⁴

Factor económico.- Para el establecimiento de cualquier programa de Gobierno, el Estado debe contar con los recursos económicos para hacerlo viable; es por esta razón que la situación financiera de un país incide directamente en las acciones de seguridad social que se deseen desarrollar.

El mecanismo de financiamiento es sumamente importante y de forma categórica podemos afirmar lo sostenido en el anterior punto; los recursos financieros se deberán obtener de la población económicamente activa y de su productividad dependerá el monto financiero que pueda destinarse programas de seguridad social, suficientes para brindar un mínimo de seguridad a aquella población que ha caído en estado de inseguridad.

Sectorialmente, el aumento o disminución de la población activa en un determinado sector productivo, repercute directamente en el equilibrio económico de la institución encargada de proporcionar seguridad social para el mismo; toda vez que el aumento de población activa indica una revitalización del sector con menos necesidades sociales comparativamente; mientras que la disminución de población activa significa el envejecimiento de esa población y mayores necesidades sociales comparativas.⁴⁵

De la productividad de la población trabajadora dependerá la cantidad de beneficios sociales que el Estado podrá distribuir entre los más necesitados, reconociendo que en los países con bajos ingresos *per cápita* quizá se necesite del sacrificio de la seguridad social para el desarrollo de otros aspectos de la

⁴⁴ Ibidem. P. 37.

⁴⁵ Cfr.- Almansa Pastor José Manuel, "Derecho de la seguridad social", Vol II. Editorial Tecnos. España; 1976. P. 193.

economía, aunque ese sacrificio sea temporal, aunque se debe considerar que nuestro país, al menos desde el momento en que históricamente me ha tocado vivir, el sacrificio de la seguridad social ha sido una constante, como constantes han sido los abusos en el poder y recurrentes las crisis financieras que han sumido a nuestra economía en un profundo abismo del cual queremos salir mediante el evidente rescate financiero que hemos percibido de otros países, principalmente, de los Estados Unidos, que indiscutiblemente nos ha anclado a su economía, haciéndonos partícipes en una pequeña medida de sus éxitos, pero de la cual resentimos profundamente sus fracasos. Por el contrario, en países con ingresos elevados, con programas de seguridad social que verdaderamente operan y tienen funcionalidad, se debe definir a que tipo de satisfactores sociales será dirigido el gasto adicional que se obtenga.⁴⁶

Margarita García Flores, autora del libro "la seguridad social y la población marginada en México", señala que "la amplitud de los programas de seguridad social y el estado de la economía de un país son múltiples y variados, ya que no existe una correlación normalmente aceptada entre las medidas de seguridad social que deban implementarse y el estado económico de un país." No obstante, esta autora cita el ejemplo de países ricos; quienes en resumidas cuentas, sus posturas se dividen en dos: los que pugnan por un incremento en las prestaciones de seguridad social; y aquellos en que se piensa que institucionalizar la seguridad social es innecesario, puesto que los estándares de vida de la población son muy superiores.

De lo anterior, podemos concluir que la situación económica de un país proporciona la base y los límites de los recursos, aunque la extensión y el desarrollo de los programas pueden depender de factores distintos del económico, es prudente advertir, que ni siquiera el plan más cuidadoso puede llegar a cumplir cabalmente con la esperanza de funcionar como un eficaz instrumento de

⁴⁶ Cfr.- García Flores, Margarita.- Op. Cit. P. 38.

redistribución de la riqueza, sobre todo en aquellas economías que se encuentran sujetas a cambios constantes.

Factor estructura social.- El estado de la población de un país y su composición social, es el natural reflejo de su economía y de sus aspectos demográficos, que se representa por los distintos grupos socioeconómicos y de la mayor o menor necesidad de servicios de seguridad social que se requieran, así como de la cantidad de sujetos que necesiten ser abrigados por la misma.⁴⁷

Factor político.- Hay quienes consideran que la seguridad social surgió como un mecanismo, por medio del cual, la clase capitalista logró detener los movimientos populares, de la clase trabajadora, quienes amenazaban con el derrocamiento del sistema, en aquellos tiempos cuando la doctrina socialista tuvo una gran expansión y aceptación por las clases marginadas del mundo.

Es cierto, es que la efectividad de los grupos socioeconómicos de bajos ingresos es determinante para el establecimiento o modificación de los planes de seguridad social, y como lo hemos visto a lo largo del estudio histórico de la conquista de la seguridad social, no solo mediante un cambio pacífico se pueden reformar las instituciones de seguridad social, sino que igualmente, se puede lograr por un mecanismo brusco, como causa del simple descontento de la población que ya no se está de acuerdo con el humillante sistema de seguridad social que se brinda en nuestro país.⁴⁸

Factores grupos de presión.- El establecimiento y las modificaciones de los programas de seguridad social dependen en gran medida del impacto que tengan los grupos de presión sobre los organismos políticos existentes y del tipo de respuesta que éstos tengan.

⁴⁷ Ibidem. P. 40.

⁴⁸ Ibidem. P. 41.

La evolución de la seguridad social depende en gran medida a la presión que ejercen los siguientes grupos:

- Sindicatos;
- Asociaciones patronales;
- Sociedades de beneficio;
- Asociaciones médicas.

Los sindicatos, como un organismo moral que sirve para la coalición de las fuerzas de los trabajadores deberían ser promotores y guardianes de las medidas de seguridad social, ejerciendo presión sobre los partidos políticos, los Gobiernos y sobre las mismas instituciones encargadas de prestar estos servicios sociales. La realidad contemporánea ha mostrado la cara triste del sindicalismo mexicano; ya que había surgido con el objeto de nivelar la desigualdad de la clase trabajadora con la que es dueña del capital, pero gracias al fenómeno de la corrupción y a dirigentes corruptos, se ha vulnerado la seguridad y la estabilidad de la clase desprotegida. Se sabe que los líderes sindicales han llevado la lucha obrera al grado de simular supuestas presiones en contra del Gobierno y de los inversionistas para la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores mexicanos, pero como un imán de atracción de la inversión de otros países en el nuestro es la figura del salario mínimo y de las prestaciones laborales sumamente pobres, por lo que si tomamos en consideración que la política económica, que se seguirá, dentro del presente sexenio es la de lograr mayor inversión extranjera, difícilmente estaremos en posibilidad de incrementar las prestaciones de seguridad social de los trabajadores mexicanos, así que también, viviremos un panorama en el que la calidad de los mismos se verá disminuida.⁴⁹

Por no considerarlo relevante no tiene caso que se hable sobre las asociaciones patronales, las sociedades de beneficio mutuo y las asociaciones médicas, ya que

⁴⁹ Ibidem. P. 42.

no han jugado un papel tan importante en la evolución de la seguridad social de nuestro país.

Factor evolución institucional.- Bajo este rubro se estudian los efectos de la operación de los programas de seguridad social sobre la misma institución y de los cambios que se deben efectuar para adecuarse a ellos.

En general, el grado que una institución se modifica y evoluciones depende del cumplimiento de los objetivos trazados, así como de los recursos consumidos respecto a los disponibles.

Otra característica que se debe tomar en consideración es la adaptabilidad de la institución a la adopción de nuevos esquemas administrativos de índole financiero u operacionales, que puedan propiciar su futuro desarrollo.

Los cambios que se dan en el seno de la sociedad y en las condiciones que prevalecen al momento de programar y planear se deben tomar en cuenta como un antecedente, para que se vayan desarrollando de conformidad con la evolución de la misma sociedad a la cual se trata de proteger.

Las crisis económicas que se viven, obligan a que cada día sean más los usuarios de los servicios médicos e institucionales que brindan los institutos de seguridad social, en virtud de que para la clase desprotegida no le es posible costear los servicios que proporciona la iniciativa privada, dado el entorno social y económico del país, en el cual la crisis económica se va acentuando con el transcurso de los años, se puede verificar que en la realidad, las instituciones de seguridad social deben ser lo suficientemente flexibles para enfrentar los cambios que se gestan dentro de la población mexicana.

Si se toma en cuenta que la evolución de la seguridad social es un reflejo de la interdependencia de los factores anteriormente estudiados y del éxito de los

planes y programas instrumentados por el Estado para el mejoramiento de las condiciones de vida de los más necesitados, estamos ante la presencia de una evidente necesidad de que las instituciones que prestan estos servicios sociales se modifiquen, con el objeto de que sean capaces de enfrentar un entorno negativo, en el que cada día se tenga mayor demanda de sus servicios y un menor presupuesto para hacerle frente.

2.6. CENTRALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Ya entrando en materia de derecho administrativo; primeramente es necesario que se hable de lo que se debe entender por administración pública.

"La palabra administración deriva del latín *administrativo*, acción de administrar, y el vocablo pública proviene de *publicus*, público.

"En sentido amplio, así se le denomina al conjunto de actividades que se desarrollan para la persecución de las tareas y de los fines de interés común en una colectividad o en un ordenamiento estatal.

"Se le define como la acción del Gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y el fomento de los intereses públicos y al resolver las reclamaciones a que de lugar lo mandado. Conjunto de organismo encargados de cumplir con dicha función.

"Este concepto indica el complejo de estructuras diversamente subordinadas a las estructuras políticas y de Gobierno, pero como una realidad organizativa diferente de estas.

"El rasgo característico de los Estados modernos es la existencia interna de una estructura burocrática constituida por el personal elegido por la posesión de competencias técnicas y empleados de manera profesional y continua, pero no

siempre es posible encontrar estructuras burocráticas para el desarrollo de las actividades administrativas que dan pauta a una constante transformación de la administración pública.

"En resumen, la administración pública es la organización especial que adopta el Estado, creada con el objeto de cumplir la finalidad de satisfacer los intereses colectivos de sus gobernados.

"Con el advenimiento de los regímenes constitucionales, la administración se subordinó a la ley se fue ubicada dentro de la competencia del poder ejecutivo, dándole un carácter formal a lo que se vivía en la realidad política."⁵⁰

Bajo los términos expresados en la conceptualización que antecede, solo consideraremos que se trata de administración pública a las actividades que realiza el Estado a través del poder ejecutivo, tendientes a satisfacer las necesidades colectivas de los que se subordinan a su soberanía.

Ahora bien, atendiendo a una organización de esas funciones, de una manera sistemática y por unas jerarquías establecidas en la ley, estaremos frente a la presencia de la administración pública centralizada; descentralizada y paraestatal; y desconcentrada.

"El término centralizada tiene su origen en la locución latina *centris*, perteneciente al centro.

"Concretamente centralizar se refiere a la determinación de reunir varias cosas en un centro común, o hacer depender las decisiones de un poder central; se refiere igualmente, como la acción del poder público en asumir facultades atribuidas a organismo locales.

⁵⁰ Cfr.- Berlín Valenzuela, Francisco y otros, " Diccionario universal de términos parlamentarios", 2ª edición. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México; 1998. P. 40.

En la época actual, en que se vive un fenómeno de globalización económica, los Estados se han visto obligados a entrar en una etapa de adelgazamiento de las instituciones públicas, por lo que la administración pública centralizada enfrenta igualmente el reajuste en su organización."⁵¹

Este adelgazamiento incide en el presupuesto que la Institución de seguridad social para los trabajadores del Estado, tiene destinado para el cumplimiento de sus objetivos, al haber menos presupuesto para el gasto público, menos población activa tendrá el mismo Estado, por lo que las cuotas de seguridad social serán mucho más reducidas y que por ende deberán satisfacer las necesidades de un núcleo de población más amplio que ha caído en desgracia por el fenómeno del desempleo, a un fenómeno tan complejo como éste se debe adaptar el ISSSTE, quien es la institución encargada de prestar servicios de seguridad social a los trabajadores del Estado, y en esta hipótesis entran aquellos que dependen de la administración pública centralizada.

Es interesante señalar, que pese al reconocimiento de la soberanía de los Estados de la República, con la promulgación de la Constitución de 1917, el Estado mexicano dio un fuerte impulso a la administración pública centralizada, al establecer un régimen claramente intervencionista, específicamente con la adopción de los artículos 3, 27 y 123, el Gobierno asumió el compromiso de proteger y promover las condiciones de vida de la población.⁵²

Según el ilustre maestro *Miguel Acosta Romero*, la centralización "*es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del*

⁵¹ Ibidem. P. 44.

⁵² Ibidem. Pp. 45 y 46.

*Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución".*⁵³

Con este concepto concuerda la opinión del ilustre jurista Gabino Fraga quien opina que la centralización administrativa existe cuando los órganos están colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en la que se encuentra el jefe del ejecutivo y jefe supremo de la administración pública.⁵⁴

El maestro Rafael I. Martínez Morales, refiere que la centralización administrativa es "una forma de organización en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del Titular de la Administración Pública".

"La centralización administrativa, es la que tiene lugar cuando el órgano superior mantiene sin limitación ni disminución la competencia de dirección comando y control sobre todos los Organos que constituyen la Administración Pública

La centralización Política, es la forma unitaria de la organización del Estado, en la que la actividad pública es ejercida por órganos cuya competencia se extiende a un ámbito territorial"⁵⁵

En el régimen centralizado existe una concentración de la fuerza pública, de tal suerte, que la ejecución forzada de sus resoluciones no se pueden llevar a cabo por cualquier persona de la administración, sino únicamente por los que están dotados de competencia para tal efecto.

⁵³ Acosta Romero, Miguel, "Teoría general del derecho administrativo; primer curso", Editorial Porrúa. México; 2000. P. 273.

⁵⁴ Cfr.- Fraga, Gabino, "Derecho administrativo", 33ª edición. Editorial Porrúa. México; 1994. P. 165.

⁵⁵ Cfr.- Juan Palomar de Miguel, "Diccionario para juristas". Ediciones Mayo; 1891. P 245

Además la relación de jerarquía implica la existencia de determinados poderes que ejercen las autoridades (titulares de los órganos jerarquizados), sobre los órganos inferiores, a saber:

- a) Poder de nombramiento;
- b) Poder de mando;
- c) Poder de vigilancia;
- d) Poder disciplinario;
- e) Poder de revisión;
- f) Poder para resolver conflictos de competencia;⁵⁶

En la Constitución General de la República se previene en el artículo 90 que la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expidiera el Congreso de la Unión. Mientras que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que la organización centralizada estará constituida por el Presidente de la República, los Secretarios de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

En el papel de autoridad administrativa, el Presidente de la República constituye el jefe máximo de la administración pública federal. Este ocupa el peldaño más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en su persona los poderes a que hice mención en los anteriores párrafos con el objeto de mantener la unidad en la administración.

El titular del Ejecutivo Federal cuenta con las unidades respectivas además de la asesoría y apoyo técnico y de coordinación en áreas prioritarias que el mismo ejecutivo determine. Entre estas unidades, han sido creadas la de Coordinación General de Estudios Administrativos; la del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y

⁵⁶ Ibidem. P. 166 y 167.

Grupos Marginados; la de Estudios y Proyectos, y la del Sector Salud, entre otras.⁵⁷

Estos hechos demuestran la evidente preocupación por parte del Jefe del Ejecutivo y de la administración pública central, sobre las condiciones de vida de la población marginada, y de los servicios de previsión social con que debe contar dicha población para el mejoramiento de sus condiciones personales, como si se mostrara una culpa por parte del ejecutivo por el hecho de mantener a la clase trabajadora en una situación de verdadera pobreza e ignorancia; mal alimentada y con el acceso a servicios de salud, que por su demanda, la hacen de mala calidad.

A mayor abundamiento, concebida la Seguridad Social como la hemos conceptualizado, y a la administración pública federal en su aspecto central, atenderemos a la preocupación del Ejecutivo por mantener en el primer plano de la administración, el bienestar de los gobernados, por ello referimos a las Secretarías de Estado que por la encomienda de sus funciones, inciden de forma directa en tan importante labor, a saber: se encuentra la Secretaría de Desarrollo Social, por su labor de combatir la pobreza; la Secretaría de Salud, quien despacha todos los asuntos relacionados con la asistencia social, servicios médicos y salubridad en general, asistencia pública y beneficencia privada; Secretaría del Trabajo y Previsión Social, encargada de velar por el cumplimiento de las disposiciones del artículo 123 Constitucional, del que emanan principios rectores de la Seguridad Social; asimismo establece la política y coordinación de los servicios de seguridad social de la Administración Pública Federal. Las anteriores Secretarías rigen las políticas centrales de la seguridad social en México, sin perjuicio desde luego, de la incidencia indirecta en la materia, de otras funciones encomendadas a diversas Secretarías de Estado.

⁵⁷ Ibidem. P. 174.

2.7. DESCONCENTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Según la perspectiva del maestro *Gabino Fraga*, la administración pública federal constituida por las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos (que ya no existen en México), llevó a una centralización perjudicial para la propia administración, para el país y para los particulares, quienes nos vemos obligados a acudir a ésta cuando pretendemos el arreglo de algún negocio.

Para la administración este perjuicio se hace consistir en que el aumento creciente de la población y de los negocios que tiene a su cargo, complica la maquinaria administrativa y desarrolla una absorbente y tremenda burocracia que impide la agilidad y eficiencia de su funcionamiento.

Según la óptica de los particulares, los promotores de la reforma administrativa que se ha iniciado en nuestro país han considerado que aquí se ha padecido de una centralización administrativa asfixiante, que hace que de cualquier parte del país, la gente tenga que venir a la capital para realizar el trámite de sus negocios.

Con el objeto de atenuar los inconvenientes de la centralización administrativa se ha recurrido a la delegación de facultades administrativas, a la desconcentración y a los convenios de coordinación con las entidades federativas.

En el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se incorpora la figura de la desconcentración administrativa declarando que para la eficaz y eficiente atención del despacho de los asuntos de su competencia, tanto las Secretarías de Estado como los Departamentos Administrativos podrán contar con Organos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y contarán con facultades específicas sobre la materia dentro de un área geográfica determinada.⁵⁸

En la desconcentración el Estado atribuye un limitado poder de actuación y decisión a los órganos que administra mas o menos de forma directa, que forman

parte de su propia estructura estatal, además de no estar alejados del poder central, y quienes han sido creados para dar solución fluida y mejor a los asuntos administrativos.⁵⁹

Desconcentrar es atribuir por medio de los órganos superiores del Estado a otros inferiores, funciones o medios, pero que no son trasladados a otras personas (morales); es decir se delega la atribución de funciones y medios a órganos de la persona pública ya existente. En resumidas cuentas, la desconcentración supone una relación entre órganos de la misma persona jurídica.⁶⁰

Jorge Olivera Toro, advierte que en nuestro país se han creado entidades con gran imprecisión legal, que suscitan gran intranquilidad doctrinaria y que le brindan una confusa naturaleza jurídica, al no precisar si éstos son parte de la administración central, desconcentrada o descentralizada, e incluso acusa la existencia de instituciones públicas de hecho. Además considera como inaplazable estructurar, coordinar y desconcentrar la administración pública federal sobre la base de una regionalización.⁶¹

Las instituciones desconcentradas en México, adoptan diversas formas y denominaciones, sin que se determine adecuadamente el régimen al cual, corresponden, toda vez que, o se les acerca demasiado a la descentralización o se les restan tantas facultades que, más bien parece que giran en la órbita de la centralización. La desconcentración administrativa ha sido vestida de distintas formas, a saber: Instituciones, Juntas, Institutos, Consejos, Comités, Patronatos, Uniones, Comisiones, Direcciones, etc.

La autonomía técnica es una de las características de los órganos desconcentrados, pues solo se le asignan reglas de gestión administrativa y

⁵⁸ *Ibidem*. Pp. 195 y 196.

⁵⁹ Cfr.- *Olivera Toro, Javier*, "Manual de derecho administrativo", 5ª edición. Editorial Porrúa. México; 1988. P. 299.

⁶⁰ *Ibidem*. P. 300.

financiera diversas de las aplicadas al organismo central, semejantes a las utilizadas por la empresa privada.⁶²

En los Estados Unidos existe el funcionamiento de organismos que atienden las necesidades públicas con la movilidad propia de una empresa, pero bajo la inspección estricta del Estado; estas son las comisiones reguladoras y las corporaciones gubernamentales.⁶³

Elba Barreiros Mancilla, citada por *Miguel Acosta Romero*, menciona las ventajas que trae aparejada la desconcentración administrativa. Entre las cuales se encuentran:

- a) La acción administrativa se vuelve más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, en virtud de que no resuelven todos los asuntos.
- b) La acción administrativa es acercada a lo particulares, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver, hasta cierto grado, sus asuntos.
- c) Aumenta el sentimiento de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos.

En los órganos centralizados se advierte una jerarquía definida, un manejo centralizado de los egresos e ingresos; esa jerarquía impone, en ocasiones retardos en la administración pública y en la prestación de los servicios; entonces se ha pensado en dotar a ciertos órganos, facultades de decisión, sin que requieran acudir al órgano superior más que para los casos de suma importancia, y mediante dicha facultad, el órgano inferior desconcentrado, se pueden manejar

⁶¹ *Ibidem*. P. 301.

⁶² *Ibidem*. P. 302.

⁶³ *Ibidem*. P. 303.

de una forma más ágil. Por las razones anteriormente apuntadas, los Estados se han visto en la necesidad de crear estos organismos, con el objeto de lograr una mayor eficacia administrativa.

La desconcentración y sus variantes.- desde una perspectiva muy general, la desconcentración implica en todos los casos, una distribución de facultades entre los órganos superiores y los inferiores; de donde en la realidad existe una gama variada de estructuras desconcentradas, por lo que el *Dr. Acosta Romero* las clasifica en:

- a) Desconcentración en sentido estricto;
- b) Desconcentración vertical;
- c) Desconcentración horizontal;
- d) Desconcentración regional.⁶⁴

En sentido estricto, consiste en la forma de organización administrativa bajo la cual, se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo, determinadas facultades para decidir y de ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como manejar de forma autónoma el ejercicio de su presupuesto, sin que deje de existir la relación jerárquica con el órgano superior.⁶⁵

En la desconcentración vertical se delega a los órganos directamente y subordinados, determinadas facultades del órgano superior, con el objeto de que actúe con mayor eficacia y rapidez.

El *Dr. Acosta Romero* hace mención que dentro del derecho mercantil existe una figura que se asemeja a los que la administración pública ha pretendido con la desconcentración de ciertos órganos para el cumplimiento de sus objetivos, siendo

⁶⁴ Cfr.- Acosta Romero, Miguel.- Op. Cit. Pp. 455 y 456.

⁶⁵ *Ibidem*. P. 457.

esta la "sucursal", puesto que ella depende de una casa matriz y que en teoría puede realizar todos los actos que se relacionan al objeto de la sociedad, pero con facultades y poderes expresamente limitados y subordinados a la matriz.⁶⁶

La desconcentración regional es una variante de la anterior, pero además de la existencia de una delegación de facultades, estos órganos son distribuidos geográficamente dentro de todo el territorio nacional, procurando quedar esparcidos de conformidad con las necesidades de la gente. A modo de ejemplo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) delega para la pronta eficacia de sus negocios, en órganos inferiores, determinadas atribuciones y esos órganos cubren de manera vertical y regionalmente la totalidad del territorio nacional; de tal forma que acerquen los centros de decisión a los lugares en que surgen los problemas de la masa de contribuyentes en cada localidad.⁶⁷

En este sentido, se advierte que dentro de la organización interna del ISSSTE, como organismo descentralizado, se le ha dotado de una facultad expresada en el segundo párrafo de su artículo 4º, en el cual se dispone que *"para el cumplimiento de sus fines el instituto contará con Delegaciones, las cuales, como unidades desconcentradas, estarán jerárquicamente subordinadas a la administración central y tendrán las facultades específicas para resolver sobre la materia y la competencia territorial que se determine en su caso"*.

Por lo que hace a la desconcentración horizontal, consiste en la creación de oficinas de igual rango entre sí, mismas que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas.⁶⁸

La desconcentración se encuentra subsumida dentro de la centralización y solo se le distingue por la forma periférica en que desarrolla sus acciones, los órganos desconcentrados están sujetos a un poder jerárquico superior a ellos, además de

⁶⁶ Ibidem. P. 460.

⁶⁷ Ibidem. P. 461.

⁶⁸ Ibidem. P. 462.

que dichos organismos carecen de personalidad jurídica y patrimonio propios, asimismo, en la administración desconcentrada solamente existe una distribución de competencias que responde a lo establecido por la ley, los reglamentos, decretos, o por la simple delegación administrativa de facultades.

En México, existen diversos Organos Desconcentrados, a manera de ejemplo, citemos que la Procuraduría para la defensa del Trabajo, aún cuando actúa bajo el control de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social como una más de sus Dependencias administrativas, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 1º del reglamento que rige a dicha procuraduría, se le considera como organismo desconcentrado con funciones especiales, al igual que la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, Art. 538 LFT; las Comisiones Nacionales de los Salarios Mínimos y la de Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, Art. 551 y 575 LFT; el Centro Nacional de Productividad; el Instituto de Estudios del trabajo; el Consejo Nacional de Cultura y Recreación para los Trabajadores; el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario; el Fondo Nacional para Actividades Sociales; y el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores.⁶⁹

Al igual que el tema anterior y como lo hemos visto, la preocupación del Ejecutivo Federal por concentrar las Políticas rectoras de la seguridad social, a fin de tener un control directo de éstas, ha resultado insuficiente, lo que le ha obligado a echar mano de la Desconcentración de Organos de las Secretarías de Estado para cumplir con tan importante función.

2.8. DESCENTRALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Son organismos descentralizados, las instituciones creadas por disposiciones del legislativo federal, o en su caso por las del ejecutivo federal caracterizándose por

⁶⁹ Cfr.- Barajas Montes de Oca, Santiago, "Manual de derecho administrativo del trabajo", Editorial Porrúa, México; 1985. Pp. 219 a 221.

contar con personalidad y patrimonio propios, sin que importe la forma o estructura legal que los mismos hayan adoptado.

Comenta *Emilio Margain*, que otro problema que ha surgido con relación a los organismos descentralizados es el relativo, a que si estos han sido creados por una ley del Congreso de la Unión en ella se precisan las autoridades de los mismos ¿Puede el Presidente de la República, mediante la expedición de un reglamento, crear nuevas autoridades con facultades para ejercer actos de molestia en perjuicio de los particulares?, dicho autor considera que no, puesto que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal solo prevé, para la administración descentralizada, la expedición por el Presidente de la República reglamentos interiores que determinarán quienes auxiliarán a los Secretarios de Estado o al Jefe de Departamento Administrativo en los asuntos de su competencia, pero no le otorga tal facultad con respecto a los organismos descentralizados.

Si la ley del Seguro Social o la del ISSSTE establecen quienes son las autoridades dentro de estos organismos, no se puede, por medio de un ordenamiento de menor jerarquía, como lo es un reglamento, incrementar el número de autoridades con facultades para ejercer actos de molestia en perjuicio de los particulares.⁷⁰

En el diccionario jurídico sobre seguridad social editado por el IMSS, pudimos encontrar que la descentralización administrativa es un modo de organización mediante el cual se integra legalmente una persona jurídica de derecho público para la administración de sus negocios y realizar fines específicos del Estado, sin que por ello, se desligue de la orientación gubernamental.

Por lo que define a la administración pública descentralizada como *"aquella parte de la administración pública que está integrada por órganos públicos creados por*

⁷⁰ Cfr.- Margain Manatou, Emilio, "Introducción al estudio del derecho administrativo mexicano", Editorial Porrúa, México; 1994. Pp. 138 y 139.

el legislador o por el poder ejecutivo, responsables de una actividad específica de interés público, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, y autónomos técnica y orgánicamente respecto del poder central".⁷¹

Por su parte, Jorge Olivera Toro, considera que la descentralización "es el régimen administrativo de un ente público que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía e independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder público regulador y de la tutela administrativa".⁷²

Las formas de descentralización administrativa en general.- Un estudio de las formas descentralizadas, dice, *Serra Rojas*, nos obliga a una clasificación estricta de ellas, relacionadas con los aspectos técnicos y jurídicos de dichas instituciones; siendo dos grupos de organismos descentralizados el objeto de nuestro estudio:

- a) La descentralización administrativa territorial o regional.- Esta forma de organización administrativa tiene una base geográfica, como delimitación de los servicios que le corresponden. La descentralización política que se manifiesta en el municipio mexicano, es predominantemente una forma mixta de descentralización política y administrativa.

- b) La descentralización administrativa por servicio funcional o institucional descansa en una consideración técnica para el manejo de una actividad determinada, o sea, la prestación de un servicio público y de carácter social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación y recursos para fines de asistencia o seguridad social.

⁷¹ IMSS, ISSSTE, UNAM, "Diccionario jurídico sobre seguridad social", Edit. UNAM. México; 1994. P. 36.

⁷² Olivera Toro, Jorge.- Op. Cit. P. 305.

En la doctrina y en la legislación administrativa universal, los organismos descentralizados por servicio tienen distintas denominaciones, a saber: establecimientos públicos, entes autónomos, administración indirecta, descentralizaciones funcionalistas, descentralización técnica, entidades paraestatales y otros.

Concepto de descentralización administrativa por sus servicios y sus elementos.- La descentralización por servicio *"es una forma de organización administrativa, mediante la cual se crea un régimen jurídico de una persona moral de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos"*.⁷³

Esta relación no destruye la unidad del Estado ni los vínculos necesarios de control de la administración directa, lo que permite al organismo descentralizado un manejo administrativo autónomo y responsable.

Las formas de la descentralización por servicio obedecen a razones útiles de orden técnico, financiero y funcional, que descarga a la administración de nuevas tareas y no a factores políticos como se observa en la descentralización administrativa regional o territorial.

En la legislación mexicana podemos encontrar en el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que se consideran como organismos descentralizados las personas jurídicas creadas de conformidad a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la administración pública federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de las actividades correspondientes a las áreas estratégicas y prioritarias;

⁷³ Serra Rojas, Andrés, "Derecho administrativo, primer curso", 17ª edición. Editorial Porrúa. México; 1996. P. 778.

- II. La prestación de un servicio público o social;
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.⁷⁴

Para finalizar, los inconvenientes más graves de la descentralización administrativa se concretan en sus problemas económicos, toda vez que:

- a) Rompe la unidad de la idea de personalidad, patrimonio y presupuesto del Estado.
- b) Destruye la claridad del presupuesto.
- c) Estimula los despilfarros con la intromisión de criterios políticos.
- d) Plantea el delicado control de su presupuesto, tanto por el Gobierno federal como por el legislativo.
- e) El régimen descentralizado es ideal para los países con una óptima situación financiera.
- f) La multiplicación de los organismos descentralizados destruye la unidad del Estado.
- g) Los países que no tienen desarrollo cultural adecuado viven de la ficción de la descentralización, con el objeto de cubrir una fuerte centralización administrativa.
- h) El abuso del descentralismo conduce a la administración pública por caminos de desorden.⁷⁵

Es sumamente importante, que para lograr un mejoramiento en las prestaciones de seguridad social que se brinda a los trabajadores, especialmente a los trabajadores al servicio del Estado, se logre aprovechar la flexibilidad de la administración pública descentralizada, pero no sólo porque ésta le permite autonomía patrimonial y poder de decisión a los organismos que se encuentran

⁷⁴ Ibidem. P. 779.

⁷⁵ Ibidem. P. 791.

regidos por sus disposiciones, sino porque mediante su ejercicio racional es posible alcanzar un mejor porvenir para la clase trabajadora de nuestro país.

La gran importancia del tema en estudio, se distingue por la naturaleza jurídica de los entes descentralizados, toda vez que la descentralización administrativa por servicios los conceptualiza, entre otros aspectos, por ser los encargados de prestar servicios públicos de carácter social, lo que obliga a que la creación de los entes administrativos encargados de la seguridad social, nazcan como organismos descentralizados, lo que se corrobora con lo que señala la Propia Ley Federal de Entidades Paraestatales en su artículo 14 fracción III, ya visto; de esa forma, las Instituciones de seguridad social en México, son de naturaleza jurídica descentralizada, como lo son el Instituto Mexicano del Seguro Social; El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México, así como los diversos Institutos Nacionales de Salud; el de Cancerología; el de Pediatría; el de Cardiología; el Hospital Infantil de México, entre otros, todos ellos, por ley o decreto son Organismos Descentralizados de la Administración Pública Federal.

CAPITULO III

NATURALEZA JURÍDICA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

Resulta conveniente que se haga la observación de que la ley no crea al Instituto, ya que del nombre mismo se deriva su existencia previa, al ser la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Pese a lo anterior, el artículo 4º lleva a cabo la creación del organismo administrador, al prescribir: *“La administración de los seguros, prestaciones y servicios a que se refiere el artículo anterior, estará a cargo del organismo público descentralizado denominado Instituto de Seguridad Social y Servicio Sociales de los Trabajadores del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios y domicilio en la Cd. de México”.*

El Instituto tendrá personalidad jurídica para la celebración de toda clase de actos y contratos, así como para defender sus derechos ante los tribunales o fuera de ellos, y para el ejercicio de las acciones judiciales y extrajudiciales que sean de su competencia.

Las funciones del Instituto se encuentran comprendidas en el artículo 150 de la ley, y que son cumplir con los programas aprobados para el otorgamiento de las prestaciones y servicios, elaborados por la junta directiva; otorgar jubilaciones y pensiones, determinar, vigilar y cobrar el importe de las cuotas y aportaciones, así como los demás recursos del Instituto; invertir los fondos y reservas de acuerdo con las disposiciones legales aplicables; así como adquirir los bienes muebles e inmuebles que requieran para el cumplimiento de sus funciones.

En la opinión del maestro *Alberto Briceño Ruiz*, se puede validamente sostener que el ISSSTE no forma parte de la administración pública, por las siguientes consideraciones que a continuación se exponen:

- a) Sus funciones no están comprendidas en el artículo 89 ni en alguna de las facultades que la Constitución expresa y limitadamente confiere al presidente de la República;
- b) El manejo de sus recursos es ajeno al presupuesto de la Federación; las cantidades que se refieren a este renglón implican el cumplimiento de las aportaciones por parte de las Dependencias y entidades.
- c) Carece de fundamento la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Contraloría y Desarrollo Administrativo, Salud, de Medio Ambiente, y del Trabajo y Previsión Social.⁷⁶

3.1. CONFORMACIÓN Y FUNCIONALIDAD DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

El Dr. Trueba Urbina, citado por Santiago Barajas Montes de Oca, en su obra "Manual de derecho administrativo del trabajo", sostiene que "el ISSSTE no puede revestir el carácter de organismo público descentralizado, sino el de organismo de previsión social por disposición expresa del artículo 123 constitucional. Esta concepción resulta errónea, dado que tanto este organismo como el IMSS no prestan servicios a la comunidad sino exclusivamente a favor de los trabajadores afiliados a los mismos, de tal suerte, que una persona que no pertenezca a esta clase social carece de todo derecho para hacer uso de los servicios que imparten estas instituciones, lo cual significa que no tienen el carácter de organismos públicos descentralizados.

Santiago Barajas Montes de Oca, considera que la tesis del Dr. Trueba Urbina tiene cierta validez ideológica, pero técnica y doctrinariamente no es posible, desde su punto de vista compartirla, puesto que carece de sustento jurídico,

⁷⁶ Cfr.- Briceño Ruiz, Alberto.- Op. Cit. Pp. 338 y 339.

además por ignorar las bases históricas de ambas instituciones, y particularmente del ISSSTE.

El Estado mexicano creó desde el año de 1925, una Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro, como un servicio social independiente de la administración pública y en beneficio exclusivo de los empleados públicos de la federación, desde luego, al no encontrarse su fundación en el conjunto de conceptos e instituciones que tiempo después la doctrina administrativa acogió para sí, para formar parte del poder ejecutivo, dicha Dirección no tuvo en sus inicios la calidad de organismo público descentralizado, sino como un órgano desconcentrado, siendo que su evolución lo transformó en el organismo descentralizado ISSSTE, que hoy conocemos; pero solo nos basta pensar en su autonomía y funciones para admitir que desde aquel tiempo surgió con tal atributo y no otro distinto, su carácter constitucional lo adquirió hasta treinta años después.

Para comprobar lo anterior, es suficiente que se eche un vistazo a las funciones que le eran encomendadas al antecedente jurídico que se comenta. Las tres finalidades iniciales de la institución eran:

1. Otorgar a los empleados públicos federales préstamos a corto plazo, con módico interés, con el objeto de cubrir necesidades personales o familiares urgentes, mediante descuentos proporcionales al sueldo mensual que percibiera cada empleado.
2. El otorgamiento de préstamos hipotecarios para la adquisición de casa habitación o para la reparación o arreglo de la que ya se tuviera en propiedad.
3. Cubrir pensiones a los trabajadores que cumplieran con un determinado número de años de servicios y fueran retirados por denotar incapacidad para el trabajo.

Su consejo de administración estaba integrado con un representante de la Presidencia de la República, representantes de varias Secretarías de Estado y representantes de los trabajadores.⁷⁷

De la organización y administración de este organismo se encargaba un Director General, que era designado por el propio presidente de la República, quien controlaba todas las funciones de las Dependencias que lo integraron, limitadas y modestas, por extenderse entonces a un reducido grupo de servidores públicos, quienes carecían de garantía de permanencia en sus puestos y de todo tipo de seguridad social.

La legislación favorable a estos trabajadores cambió de forma notable entre los años 1931 y 1960, al promulgarse la primera ley de servicio civil en la primera de las fechas señaladas, promulgándose otras para los años de 1934 y 1936 y al promulgarse el primer estatuto orgánico de los trabajadores de la federación y el Departamento del Distrito Federal, casi a finales del mandato del Gral. Lázaro Cárdenas. En el año de 1960 se incorporaron constitucionalmente los derechos de estos trabajadores mediante la adición del apartado "B" al artículo 123, con la consecuente promulgación de la Ley para los Trabajadores de la Federación, cuya denominación fue adoptada por los mismos empleados públicos, cabe hacer mención que en ese mismo año, la Dirección de Pensiones se transformó en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al cuál se le otorgó, como al IMSS la calidad de organismo público descentralizado, otorgándosele facultades para la celebración de cualquier clase de acto jurídico, además la capacidad necesaria para defender sus derechos ante los tribunales o fuera de ellos, y ejercitar las acciones judiciales y extrajudiciales que le correspondieran.

⁷⁷ Barajas Montes de Oca, Santiago.- Op. Cit. P. 230.

"Las funciones que le competen a este organismo en la actualidad son muchas y complejas, entre las cuales se deben destacar las siguientes:

1. Otorgar y administrar los diversos servicios a su cargo;
2. vigilar la concentración de las cuotas, aportaciones y demás recursos de que pueda disponer la institución, a sabiendas que la mayor parte de los aportes los pone el Estado, correspondiéndole una proporción mínima a los propios empleados públicos;
3. Satisfacer las prestaciones a su cargo, a favor de los trabajadores del Estado, sus familiares y dependientes económicos, y cubrir los gastos que demanden sus servicios.
4. Otorgar jubilaciones y pensiones en la forma y cantidad que dispongan las leyes aplicables a los trabajadores del Estado, y siempre que los interesados hubieran satisfechos los requisitos necesarios para disfrutar de ellas;
5. Realizar toda una serie de actos jurídicos que le exija el servicio social que presta;
6. Establecer prestaciones y servicios sociales en los casos de incapacidad para trabajar y enfermedad temporal; así como el otorgamiento de subsidios por impedimentos físicos o psíquicos, o por enfermedad o reposo derivados de un tratamiento médico;
7. Organizar sus Dependencias, fijando para cada una su estructura y funcionamiento. Vigilar el estricto cumplimiento de sus funciones y atender a los empleados a en sus solicitudes para orientarlos en el mejor empleo de sus servicios.

"Este punto reviste gran importancia en el trabajo que nos ocupa, puesto que la falta de organización y de funcionamiento interno del ISSSTE, desde el punto de

vista de un servidor, no es el adecuado para la mejor prestación de los servicios que por ley debe otorgar a favor de los trabajadores al servicio del Estado.

8. Expedir los reglamentos internos de trabajo, así como los manuales de administración indispensables para la eficaz prestación de los servicios a que se encuentra obligado;
9. Difundir entre las personas incorporadas a sus servicios los conocimientos y prácticas de la previsión social que faciliten el desempeño de sus funciones;

"Además de las anteriores, también existen una serie de seguros, prestaciones y servicios, a saber:

- a) Un seguro de enfermedades profesionales y no profesionales, así como un seguro en contra de accidentes de trabajo, de maternidad, de vejez, invalidez y muerte;
- b) El servicio de recaudación para inválidos;
- c) Otorgamiento de créditos para la adquisición de propiedad sobre inmuebles;
- d) Prestamos hipotecarios o a corto plazo;
- e) El arrendamiento de inmuebles propiedad de la institución;
- f) El pago de jubilaciones e indemnizaciones globales."⁷⁸

⁷⁸ Ibidem. Pp. 232 y 233.

ANTECEDENTES DE LA LEY

Con anterioridad a la expedición del primer Estatuto de los Trabajadores al Servicios del Estado, los titulares del poder ejecutivo federal nombraban y removían libremente al personal de la administración pública.

Dado, que no existían disposiciones jurídicas que contravinieran a la Constitución, ni se disponía de una ley sobre servicio civil, los nombramientos y remociones se hacían libremente.

Cada que se renovaba el ejecutivo federal significaba una remoción general del personal administrativo que laboraba para el mismo, ya que no eran titulares de derechos que permitan su permanencia en los puestos que ocupan, la situación que se generaba era en perjuicio del nuevo personal que debería ir conociendo sobre las gestiones internas que se debían realizar en el desempeño de los cargos que ocupaban. "No siempre el personal que llegaba era más apto que el personal que se retiraba, esta situación significaba una grave injusticia en detrimento de los servidores públicos."⁷⁹ La falta de profesionalización de los servidores públicos sigue siendo un problema latente en la sociedad mexicana, es de todos sabido que al cambio de administración se modifica el esquema de los trabajadores que prestan sus servicios al Estado; esto significa que el personal que transite por un puesto determinado durante un periodo de Gobierno, casi por obligación va a tener que ser removido para cederle su puesto a otra persona que el nuevo titular del ejecutivo a través de sus representantes considere más apto; lo que en un país en el que el compadrazgo es una costumbre difícil de erradicar. Dadas las circunstancias, resulta lógico pensar que los servicios públicos, al inicio de un nuevo mandato presidencial, sufran un deterioro, en virtud de que los nuevos servidores públicos apenas tienen contacto con la misión que se les ha

⁷⁹ C fr.- Serra Rojas, Andrés.- Op. Cit. P. 403.

encomendado, y bajo este contexto, los servicios de seguridad social no son la excepción.

La Ley Federal del Trabajo, dispuso que las relaciones del Estado y sus empleados se registrarán por las leyes del servicio civil que al efecto se expidieran.

La misma Suprema Corte de Justicia de la Nación, expresó en diversas ejecutorias que los servidores públicos no estaban ligados al Estado mediante un contrato de trabajo y por lo tanto no gozaban de las prerrogativas del artículo 123 constitucional.

Durante el régimen del presidente Abelardo L. Rodríguez, se expidió el acuerdo, de fecha 12 de abril de 1934, estableciendo el servicio civil por un tiempo determinado.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre de 1938, en cuyos años que tuvo vigencia se comprobó la problemática que originaba su aplicación, que llegó a causar serios problemas a la administración pública.

El Congreso de la Unión se vio en la necesidad de examinar y aprobar y proyecto de reformas y adiciones que complementara algunos aspectos del estatuto vigente, impulsado para ello, en los reclamos del interés público, reformas que fueron publicadas en los años de 1941 y 1947.

La revisión del estatuto se convirtió en un tema político, dada la magnitud de la fuerza de la burocracia de nuestro país, desarrollándose una campaña sin

precedentes para lograr establecer sus derechos a rango constitucional, en los mismos términos en que se encontraba el primer apartado del artículo 123 de la Carta Magna.

El proceso político en comento, concluyó con el reconocimiento constitucional de los derechos de los trabajadores al Servicios del Estado, cristalizándose en la adición del apartado "B" al artículo 123, cuyas diversas fracciones constituyen la base orgánica de la nueva situación de la función pública. Su reforma constitucional fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1969, con posterioridad se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del nuevo apartado del artículo 123.⁸⁰

En 1959, con motivo del XXI aniversario de la expedición del Estatuto Jurídico de la Federación de Sindicatos de Trabajadores del Estado, se efectuó una ceremonia en el Palacio de Bellas Artes, en donde el entonces Presidente Lic. Adolfo López Mateos, presentó al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley que dio origen al ISSSTE, así, discutida y aprobada esta iniciativa, la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro se transformó en 1960 en el ISSSTE.

3.2. OBJETIVO DE CREACIÓN

La Constitución mexicana de 1917 en su origen, no hablaba sobre los aspectos de seguridad social de los servidores públicos de forma específica, sin embargo, estos derechos fueron concebidos a favor de la clase trabajadora, factor que no solo alimentó las inquietudes de los servidores públicos sino que sirvió de estímulo en su espíritu de lucha.

⁸⁰ Cfr.- l'ibidem. Pp. 403 y 404.

Este fue el motivo por el cual, los trabajadores al servicio del Estado emprendieron una lucha por alcanzar mejores condiciones de vida, para ello, muchos trabajadores comenzaron un movimiento de huelga, en el México, en que aun no era permitido jurídicamente hablando, como una señal de protesta hacia la situación que imperaba.

La conquista laboral había sido consumada, ya que las Constituciones no discriminan, y sus normas deben regir para todos, y esto era, lo que verdaderamente alentaba a los trabajadores del Estado, la seguridad social se elevó a nivel constitucional, consumándose el triunfo de la clase trabajadora. No obstante, los trabajadores al servicio del Estado se encontraban marginados de los beneficios de la lucha obrera, plasmados en el artículo 123 constitucional.

Dada la discriminación de que eran presa estos trabajadores, se dieron a la tarea de organizar constantes manifestaciones públicas, las cuales no se podían prolongar por tiempo indefinido y como consecuencia de estos actos, el régimen tenía reacciones, logrando la creación de la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, como un paliativo de las demandas laborales de este sector.

La Dirección de Pensiones inició una serie de prestaciones en beneficio de este sector. En principio, estas eran mínimas, como ha quedado precisado, pero fueron el comienzo de un camino con tendencia hacia la superación y consagración de viejas aspiraciones populares.⁶¹

La lucha de la clase trabajadora no paró con ese paliativo que el Estado propuso ante la exigencia de los trabajadores a su servicio, por lo que un nuevo organismo

⁶¹ Cfr.- Robledo Santiago, Edgar, "Epistolario de la seguridad social", México; 1976. Pp. 77 y 78.

denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado "ISSSTE", fue creado por mandato de ley, el día 28 de Diciembre de 1959, entrando en vigor el primer día del siguiente año. La iniciativa fue enviada al presidente de la República Lic. Adolfo López Mateos, correspondiendo de esta manera a las crecientes demandas de los trabajadores que prestaban sus servicios a la administración pública.

La creación del ISSSTE es una respuesta del régimen a una demanda revolucionaria de los trabajadores; se puede considerar como el producto legítimo de los justos reclamos y de las arduas luchas de la clase trabajadora organizada.

Finalmente debemos hacer mención que el ISSSTE es un organismo que tiene por objeto, realizar los programas de la seguridad social en beneficio de los trabajadores al servicio del Estado y sus familiares derechohabientes.⁸²

Debemos hacer énfasis en el hecho de que la vida del hombre comprende distintas etapas, entre las cuales existe una en la que el ser humano tiene la capacidad de producir, con el firme objeto de proporcionarse tanto a él como a sus familiares el mejor nivel de vida al alcance de sus posibilidades culturales y físicas, pero es natural que se llegue a una edad en la cual ya no somos susceptibles de producir, y por tanto correríamos el riesgo de convertirnos en una carga para aquellos miembros de la familia que se encuentran en edad productiva, para evitar este triste desenlace.

Los organismos creados por el Gobierno, a semejanza de cualquier acto realizado por el hombre es imperfecto, ya que quien lo crea tiene esa misma naturaleza, pero con la cualidad de ser perfectible. Atendiendo a esta cualidad es que el presente trabajo se enfoca a lograr una mejor sincronía dentro de la estructura

orgánica del ISSSTE, con el objeto de mejorar la calidad de las prestaciones de seguridad social que se otorgan a los trabajadores del Estado, así como el ahorro de recursos que son utilizados para pequeñas direcciones que doblan funciones de otros órganos internos dentro de la misma institución.

3.3. ESTRUCTURA ORGÁNICA

De acuerdo a lo establecido por el artículo 4º de la ley del ISSSTE, se ha constituido como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. Este organismo es una persona moral creada por virtud del mandato de una ley expedida por el Congreso de la Unión o mediante decreto del Ejecutivo Federal.

El autor Edgar Robledo, citando al maestro Serra Rojas, señala una crítica que este hace en el sentido de considerar como inconstitucional la facultad del ejecutivo para crear organismos descentralizados, ya que se trata de una función eminentemente legislativa.

Las características esenciales que debe llenar cualquier organismo descentralizado dentro del marco jurídico mexicano son las siguientes:

- a) Que su patrimonio se integren parcial o totalmente con fondos o bienes federales, asignaciones, subsidios, concesiones, derechos, impuestos específicos, etc.
- b) Su objeto principal, debe ser la prestación de un servicio público o social; la investigación científica y tecnológica de la explotación de bienes o recursos de la nación.

⁸² Ibidem. Pp. 87 y 88.

- c) Que obtengan y apliquen recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Ya que fueron señaladas sus características fundamentales, es conveniente hacer nuevamente el señalamiento acerca de la clasificación de los organismos descentralizados, a saber:

- Organismos descentralizados por región;
- Organismos descentralizados por servicio.

Los primeros tienen a su cargo los intereses de una determinada población, situada en un sitio geográfico específico.

Los segundos son aquellos que tienen a su cargo el otorgamiento de prestaciones a determinados sectores de la población, con la sola condición de que comprueben su derechohabencia, con independencia del sitio en que laboren.⁸³

A mayor abundamiento, incidiendo sobre la estructura orgánica del Instituto, conviene hacer el pertinente distingo sobre la estructura que contempla la ley del ISSSTE y la que refiere el Estatuto Orgánico de la propia Institución.

La Ley del ISSSTE, regula en su título cuarto las funciones y organización del Instituto, señalando que la Institución como organismo descentralizado contará con los siguientes órganos de Gobierno.

Los Organos de Gobierno de la Institución serán:

⁸³ Ibidem. Pp. 88 y 89.

- I. La Junta Directiva, cuyos miembros son los designados por el artículo 152 de la Ley del ISSSTE. Entre las facultades de la junta directiva se encuentra aquella que le permite establecer o suprimir Delegaciones del instituto en las entidades federativas. Art. 157 fracc. VI.

- II. El Director General, quien será auxiliado por los trabajadores de confianza que al efecto señale el reglamento interior, atento a lo dispuesto por el artículo 164.

- III. La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, la que se integrará por los miembros que al efecto se señalan en el numeral 165, y quienes no podrán ser miembros de la Junta Directiva. Art. 166.

- IV. La Comisión de Vigilancia, la cual se constituirá de acuerdo a los lineamientos del artículo 171. Entre sus atribuciones se encuentra la de proponer a la Junta Directiva y al Director General del Instituto, las medidas que juzgue apropiadas para alcanzar mayor eficacia en la administración de los servicios y prestaciones. Art. 173 Fracc. IV.

Por su parte, en el Estatuto Orgánico de la Institución se establece a detalle las bases de organización facultades y organizaciones de las diversas áreas que integran al Instituto en los siguientes términos:

I.- Junta Directiva.

II.- Director General

III.- Comisión Ejecutiva.

IV.- Comisión de Vigilancia.

V.- De las Unidades Administrativas:

V.1.- Subdirección General Médica.

V.2.- Subdirección General de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales.

V.3.- Subdirección General Jurídica.

V.4.- Subdirección General de Obras y Mantenimiento.

V.5.- Subdirección General de Finanzas.

V.6.- Subdirección General de Administración.

V.7.- Coordinación General de Comunicación Social.

V.8.- Coordinación General de Desarrollo Delegacional.

V.9.- Coordinación General de Atención al Derechohabiente.

VI.- Contraloría General y Contralorías Internas

VII.- De la Desconcentración Administrativa.

VII.1.- Fondo de la Vivienda.

VII.2.- Delegaciones.

VII.3.- Del Centro Médico Nacional 20 de Noviembre y Hospitales Regionales.

VII.4.- Del Sistema Integral de Tiendas y Farmacias y Gerencias Regionales.

VII.5.- Escuela de Dietética y Nutrición.

VII.6.- Sistema de Agencias Turísticas TURISSSTE

VIII.- Comisión Interna de Administración y Programación.

Las Facultades conferidas en la Ley del ISSSTE a su máximo Organismo de Gobierno que es la Junta Directiva, así como al Director General de la Institución, para reglamentar su conformación interna, le han permitido al Instituto descomponerse administrativamente para la supuesta mejora en la calidad de los seguros, servicios y prestaciones que está obligado a otorgar a favor de los trabajadores del Estado y sus beneficiarios, toda vez que como lo veremos en el punto relativo a la desconcentración administrativa del ISSSTE, rebasando en demasía sus facultades, los órganos de Gobiernos señalados han creado verdaderos órganos desconcentrados en este organismo descentralizado.

3.4. COBERTURA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, retiene los riesgos productores de las contingencias que se pueden

actualizar en un momento determinado, atendiendo al esquema de José Manuel Almansa Pastor contenido en su libro de "Derecho de la seguridad social".

La alteración de la salud.- Es protegida bajo los siguientes términos: Se reputan como accidentes de trabajo los que se realicen bajo las circunstancias y atendiendo a las características que especifica la Ley Federal del Trabajo. Asimismo se consideran enfermedades profesionales a las que reúnan las circunstancias y características que se establecen en la Ley Federal del Trabajo. Art. 33 LISSSTE. Igualmente queda establecido un seguro de enfermedades no profesionales y maternidad."⁸⁴

La incapacidad laboral.- Tratándose del seguro sobre enfermedades no profesionales y maternidad, se prevé el acaecimiento de la incapacidad y su debida protección. El seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales prevé, asimismo, la modalidad de la incapacidad parcial permanente y total permanente.

La muerte.- Se distingue la protección que se brinda cuando la muerte ha sido el producto de un riesgo profesional, que cuando acontece por causas ajenas al trabajo. Además que se prevé la ayuda para gastos fúnebres.

La vejez.- La protección se hace a favor de los trabajadores que teniendo 55 años de edad cumplidos, hubieran cumplido al menos con 15 años de servicio e igual tiempo de contribución al organismo denominado ISSSTE.

El desempleo.- La ley prevé la jubilación para los trabajadores que hubieran cumplido con mas de 30 años de servicio e igual tiempo de contribución al

⁸⁴ Cfr.- Carrillo Prieto, Ignacio.- Op. Cit. P. 40.

instituto, sin que importe su edad; y en caso de mujeres será el tiempo de 28 años, de conformidad al artículo 60 del mismo ordenamiento federal.

La familia.- En caso de maternidad queda protegida la esposa del trabajador o del pensionista. Desde luego también queda protegida la mujer trabajadora.⁸⁵

Según lo dispuesto por el artículo 1º de la ley, las disposiciones contenidas en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se aplican a:

- I. A los trabajadores que prestan servicio civil en las Dependencias y entidades de la administración pública federal que por ley o por acuerdo del ejecutivo federal se incorporen a su régimen, así como a los pensionistas y a los familiares derechohabientes de unos y otros;
- II. A las Dependencias y Entidades de la administración pública federal y de los poderes de la unión a que se refiere la ley;
- III. A las Dependencias y Entidades de la administración pública en los Estados y Municipios y sus trabajadores en los términos de los convenios que el instituto celebre de acuerdo a las disposiciones contenidas en la ley, y las disposiciones del resto de las legislaturas locales;
- IV. A los Diputados y Senadores que durante su mandato constitucional se incorporen individual y voluntariamente al régimen establecido en la ley;

⁸⁵ Ibidem. P. 41.

- V. A las agrupaciones o entidades que en virtud de un acuerdo de la junta directiva se incorporen al régimen que establece la ley.

Por su parte el artículo 2do establece que la seguridad social de los trabajadores protegidos por la ley del ISSSTE, comprende el régimen voluntario como el obligatorio.

Y el artículo 3º del mismo ordenamiento en sus fracciones dispone la obligatoriedad de los seguros, prestaciones y servicios que a continuación se enuncian:

- I. Medicina preventiva, cuyas disposiciones específicas en la ley comprende los artículo 30 y 31.
- II. Seguro de enfermedades y maternidad, cuyas disposiciones legales van del artículo 23 al 29.
- III. Servicios de rehabilitación física y mental, conforme a lo dispuesto por el artículo 23.
- IV. Seguro de riesgos de trabajo, de acuerdo a las disposiciones legales aplicables del artículo 33 al 47.
- V. Seguro de jubilación, denominado en la ley como "pensión por jubilación", contenida en el artículo 60.
- VI. Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios, contenidas sus disposiciones aplicables en los artículos 61 a 64.
- VII. Seguro por invalidez, con apego a lo dispuesto por los artículos 67 a 72.
- VIII. Seguro por causa de muerte, cuyas disposiciones legales las encontramos de los numerales 73 a 81.
- IX. Seguro de cesantía en edad avanzada, atento a lo dispuesto por los artículos 82 a 86.
- X. Indemnización global, cuyos artículos comprenden del 87 al 89.

- XI. Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil, conforme a la fracción VI del artículo 141.
- XII. Servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas, conforme a la fracción IV del numeral 141.
- XIII. Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al instituto, con apego a los artículos 127 al 136 del mismo ordenamiento.
- XIV. Préstamos hipotecarios para la adquisición en propiedad de terrenos o casas, construcción reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como el pago de pasivos adquiridos por virtud de estos conceptos, de acuerdo a lo establecido por los artículos que van del 100 al 126 bis - G.
- XV. Préstamos a mediano plazo para la adquisición de bienes de uso duradero, cuyos preceptos legales lo constituyen los artículos 97 al 99.
- XVI. Préstamos a corto plazo, atento a lo dispuesto por los numerales 91 al 96.
- XVII. Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes, conforme a lo dispuesto en los artículos 137 al 139.
- XVIII. Servicios turísticos, con fundamento en el artículo 138 fracción III.
- XIX. Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación, tal y como lo disponen los artículos 140 y 141.
- XX. Servicios funerarios, atento a lo dispuesto por la fracción IV del artículo 138.
- XXI. Sistema de Ahorro para el retiro

Para poder otorgar todas las prestaciones y servicios que hemos mencionado en las fracciones anteriores a todas las personas que se contemplan en la misma ley, no se puede lograr a través de una centralización administrativa y por ello el mismo ordenamiento federal ha establecido la facultad de que el Instituto como órgano descentralizado, tenga la facultad de poder desconcentrar facultades en oficinas que se encuentre ubicadas en el interior de la República, con el objeto

de tener el mayor acercamiento posible con las personas que tienen derecho a ser protegidas por las disposiciones legales que contempla la ley del ISSSTE.

Por otra parte, es importante considerar la cobertura del Instituto en la prestación de los seguros, servicios y prestaciones que tiene encomendadas, respecto de la parte que representa, con relación a la población del país.

A la fecha, los derechohabientes del Instituto ascienden a 10 millones de personas aproximadamente, por lo que considerando la población de México que es de cerca de 97 millones de personas, podemos afirmar que el Instituto vela por la salvaguarda del 10 % de la población de nuestro país, esta tendencia se ha dado desde 1994, manteniéndose este ritmo con un ligero incremento hasta nuestros tiempos,

Otro aspecto que consideramos de suma importancia, por ser total en la actual condición de la Institución, es el relativo a los trabajadores activos que se tiene por cada uno de los pensionados; desde los inicios del seguro de pensión, éste tendió a deteriorarse y junto con él, a la Institución, toda vez que la base cotizante se ha visto disminuida de forma preocupante y por el contrario los pensionados se han incrementado de una forma alarmante, a manera de ejemplo citemos que en 1982 existían 20.3 trabajadores aportantes por cada pensionado, sin embargo, a la fecha existen 5.18 trabajadores por cada pensionado, como podrá observarse este es uno de los principales problemas de la Institución, pues se ha visto rebasada la expectativa que se pudiera tener para cubrir el pago de pensiones, lo que ha obligado a que sea el Gobierno el que subsidie en gran parte el pago de dicho seguro.

Probablemente la parte medular de la institución sea la cobertura de los servicios médicos, para tan importante encomienda, la Institución cuenta con una de las más grandes Infraestructuras, ya que tiene un total de 1234 Unidades médicas para la prestación de dichos servicios, 1120 de ellas son de primer

nivel, es decir, consulta médico familiar, 103 son del segundo nivel, especialidades y 11 del tercer nivel de atención, alta especialidad médica.

Considerando la encomienda del Instituto y desde luego los recursos con que cuenta para ello, es que reviste gran importancia el contar con una Institución, eficaz y eficiente en la seguridad social de los Trabajadores del Estado, un ente administrativo tan importante no puede darse el lujo de errores y fallas en su organización, no puede quedar al simple arbitrio de sus Organos de Gobierno la modificación a su estructura de una manera caprichosa, pues por la naturaleza jurídica del ISSSTE, al igual que cualquier dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, debe ceñir todos y cada uno de sus actos, a las disposiciones jurídicas que regulen su actuar, entre las que se encuentra la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

3.5. DESCONCENTRACIÓN DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

Para comprender el proceso de desconcentración del ISSSTE, hay que remontarnos al origen de esta Entidad, es decir, recordar que fue la entonces Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro que en 1925 fue creada como un órgano desconcentrado, al paso de los años la insuficiencia de este desconcentrado para proporcionar los servicios que tenía encomendados obligó a que en 1960, se transformara para dar paso a lo que hoy día conocemos como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con un organismo descentralizado, desde luego como mayores obligaciones y atribuciones en materia de seguridad social.

En 1965 la Junta Directiva aprobó el primer reglamento Interno del ISSSTE, en el que se plasmó su organización y funcionamiento; en 1972 en reforma a la Ley del ISSSTE se creó el Fondo de Vivienda; En 1977 la Junta Directiva acordó la

creación del TURISSSTE.

Las modificaciones sustanciales obligaron a que los servicios se otorgaran bajo un esquema de zonas, el cual se transformó en regiones para finalmente ser sustituido por Delegaciones en los Estados de la República, obligando a la necesidad de la desconcentración, sin embargo dicha desconcentración no tuvo un esquema integral, toda vez que se encaminó a resolver de una forma aislada problemas particulares de las áreas centrales a través de la instalación de las Delegaciones como unidades tramitadoras, conservando en cada caso la toma de las decisiones por las áreas centrales.

A principios de los 80's el Instituto sufrió una reestructuración a nivel central proporcionando un cambio del esquema a nivel de las Delegaciones, de una desconcentración administrativa que implicaría el ejercicio y la facultad de decisión en el lugar del asiento de cada una de estas Delegaciones, para una mejor atención de la población derechohabiente en los Estados de la República.

En 1988 la Junta Directiva aprobó el Estatuto Orgánico que abrogó el Reglamento Interior de 1985, las nuevas bases de operación Institucional contenidas en el Estatuto rebasaron las posibilidades técnicas y administrativas de la anterior estructura, es en este ordenamiento en el que surgen como órganos desconcentrados la Vocalía Ejecutiva del Fondo de la Vivienda y las Delegaciones del Instituto.

En 1994, se consigue la vigencia del registro de la Estructura Orgánica de la Institución, en el que se ratifican como Órganos desconcentrados al Fondo de la Vivienda y a las Delegaciones.

En 1995, se revisó y evaluó la estructura Orgánica del ISSSTE, su modernización y desarrollo impulsó hacia la desconcentración administrativa de lo que destaca que el Centro Médico Nacional 20 de Noviembre y los Hospitales Regionales, se

consideran como unidades administrativas desconcentradas de la entidad, otro paso importante en este proceso fue la desconcentración de la Subdirección General de Protección al Salario para constituirse en el Sistema Integral de Tiendas y Farmacias, dotándolo de autonomía técnica y operativa bajo el criterio de fortalecer las áreas sustantivas y racionalizarlas de apoyo, la reestructuración del Fondo de la Vivienda lo consolidó como agente financiero dándole así, la calidad de Organismo Desconcentrado de la Institución.

Lo anterior es así, toda vez que al reglamentar la estructura interna de la Institución, en el capítulo séptimo del Estatuto Orgánico del ISSSTE "de la desconcentración administrativa" en un exceso de facultades, en que quizás con la única intención de desconcentrar servicios a los Estados de la República a través de las Delegaciones Estatales del Instituto que tiene en cada Entidad Federativa, se recayó en otro tipo de desconcentración, la administrativa, puesto que se desconcentraron unidades centrales (con residencia en el Distrito Federal), como lo son el FOVISSSTE; El Centro Médico Nacional 20 de Noviembre; Los Hospitales Regionales; el Sistema Integral de Tiendas y Farmacias; La Escuela de Dietética y Nutrición y el Sistema de Agencias Turísticas TURISSSTE, con la única finalidad de dotarlos de autonomía, dicha desconcentración cobró una mayor importancia en los casos concretos del FOVISSSTE y del SITYF puesto que tales unidades revisten en la actualidad peculiaridades propias de verdaderos órganos desconcentrados como se analizará más adelante.

El artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala los requisitos de organización de los Organismos Descentralizados y la exigencia de un Estatuto Orgánico que sustente las bases organizativas, funciones y competencia de las áreas que integran dichos organismos.

En esa virtud, el Estatuto Orgánico del ISSSTE, ha destinado todo un capítulo (séptimo) a la denominada desconcentración administrativa, a saber:

VII.- De la Desconcentración Administrativa.

VII.1.- Fondo de la Vivienda.

VII.2.- Delegaciones.

VII.3.- Del Centro Médico Nacional 20 de Noviembre y Hospitales Regionales.

VII.4.- Del Sistema Integral de Tiendas y Farmacias y Gerencias Regionales.

VII.5.- Escuela de Dietética y Nutrición.

VII.6.- Sistema de Agencias Turísticas TURISSSTE

Lo que a juicio del exponente, consideró que excediendo cualquier interpretación de desconcentración en abuso de las facultades de reglamentación que tienen los Organos de Gobierno de la Entidad han creado verdaderos Organos Desconcentrados dada la función y autonomía de que los han dotado en contravención al artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que señala:

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

A juicio del Dr. Ernesto Gutiérrez y González, el proyecto de iniciativa de Ley Orgánica de la administración pública federal, habla de Organos desconcentrados, los cuales ni por la lógica más elemental, se puede pensar que en un subórgano como es una secretaría pueda crearse un órgano, pues el órgano es el ejecutivo, mientras que la secretaría es un subórgano, y el desconcentrado un subórgano, mas nunca un órgano.⁸⁶

⁸⁶ Cfr.- Gutiérrez y González, Ernesto, "Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano", Editorial Porrúa, S.A. México; 1993. P. 292.

En este orden de ideas, es pertinente que se haga mención que de acuerdo al artículo 5º de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se regirá por su ley específica en cuanto a sus estructura y forma de Gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a su ley específica se sujetará a las disposiciones de la mencionada ley.

El Dr. *Miguel Acosta Romeo*, refiere que "la desconcentración vertical consiste en delegar a otros órganos directamente dependientes y subordinados, determinadas facultades del órgano superior, que en su caso delega solo las que sean absolutamente necesarias con el objeto de que el inferior pueda actuar con mayor eficiencia y flexibilidad", así pues, se debe entender que la desconcentración vertical consiste en delegar un número restringido de facultades a órganos inferiores de la misma Dependencia.⁸⁷

A pesar que la palabra dependencia es un término multivoco, entonces como para la doctrina, la desconcentración solo puede provenir de los órganos de la administración pública centralizada no es posible que estrictamente hablando se pueda afirmar que el ISSSTE internamente se encuentre desconcentrada, solo entonces tendría coherencia el texto del artículo 4º al decir " como unidades desconcentradas", y no haciendo la afirmación categórica de que exista una real desconcentración, a pesar de que si haya delegación de facultades en personas ubicadas alrededor de toda la República mexicana para la mejor prestación de los servicios de la institución.

Quizás, pensado en la distribución de competencias por razón de territorio y materia para acercar las prestaciones de seguridad social en un país con una gran

⁸⁷ Cfr.- Acosta Romero, Miguel.- Op. Cit. P. 460.

extensión territorial, y que basándose en una organización centralizada muy difícilmente se podría cumplir con los objetivos fundamentales para los cuales fue creada la institución a que nos hemos referido en el presente trabajo, sin embargo, esa no ha sido la única forma de desconcentración del Instituto, pues como lo hemos visto, se han desconcentrado unidades centrales.

3.6. EL FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

Uno de los derechos sociales sin cuya resolución no se podría hablar de verdadera justicia social y lograrse el bienestar de los hombres es la satisfacción del derecho a la vivienda, cuya vigencia otorga el derecho a adquirir un techo digno en el que se pueda vivir decorosamente.

Francisco González Díaz Lombardo, asegura que afortunadamente todos los Gobiernos que han surgido de la revolución mexicana de 1917 se han percatado de este derecho, por lo que se han dado a la tarea de dictar las normas y desarrollar una política que tienda a brindar hogar a los mexicanos, a pesar de la magnitud de la demanda existente y de las limitaciones económicas prevalecientes.

Solo basta con mirar la desigualdad económica que prevalece en nuestro país, que se ha ido acentuando con el paso de los años, en una sociedad donde la gente con mayores oportunidades y con más recursos económicos pueden lucir enormes inmuebles, mientras que un sector muy grande de la sociedad no cuenta con un techo digno para vivir y otros ni siquiera donde caerse muertos, siendo uno de los factores más importantes, la mala distribución de la riqueza.

La habitación es una necesidad de primer orden; siendo así como se ha entendido desde la revolución mexicana, que de una u otra forma se busca que los mexicanos cuenten con una vivienda digna, así se han visto surgir inmensas unidades habitacionales que albergan miles de mexicanos, que tratan de atender necesidades de tipo individual y colectivo, inmuebles que son adquiridos mediante el otorgamiento de créditos liquidables en el largo plazo.

En principio, se puede decir que el conjunto de normas que tienden a resolver el problema de la habitación responden perfectamente a los postulados de la seguridad social y del derecho social que las regula, aunque algunas de ellas, tienen carácter administrativo, otras de índole laboral civil o mercantil.⁸⁸

Además, un problema latente es el hecho de que las obras que se realizan no siempre se encuentran al alcance de los trabajadores; y por ello, se hace indispensable que en cada proyecto se que se trace se tomen en consideración los ingresos de las personas a quienes se quiere beneficiar con el mismo.

Con el afán de solucionar el problema de la vivienda popular son integrados los esfuerzos de un gran número de instituciones públicas y privadas. En el sector público han participado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; la Secretaría de la Defensa y Marina Nacional; el Gobierno del Distrito Federal, así como los Gobiernos de las diversas Entidades Federativas, los Municipios, y las Instituciones públicas que han sido creadas con el objeto de resolver el problema del abasto de la vivienda popular, dentro de éstas se deben mencionar al Instituto Nacional de Vivienda; el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas; el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda Obrera; El Banco Nacional de Fomento Cooperativo; el Instituto Mexicano del Seguro Social; el INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS

SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO y la Dirección General de Pensiones Militares.

En el caso del ISSSTE, el garante de los derechos de vivienda, es el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE).

Obligado a cumplir con el compromiso de otorgar vivienda a los trabajadores del Estado, el Fondo de Vivienda fue evolucionando durante el periodo de 1982 a 1986 en que se realizaron cinco reformas a la Ley del ISSSTE, para incluir en la Junta Directiva la participación de coordinadores sectoriales en cuyas materias de actividad se desarrollaban los principales programas del Instituto (Salud, Seguridad Social y Vivienda).

En 1984, en la cuarta modificación a la Ley se determina que la vivienda en renta puede ser adquirida en propiedad por sus ocupantes; se otorgan facultades al Instituto para escriturar directamente los títulos de propiedad de las viviendas.

Como hemos visto en 1988, bajo el esquema organizativo propuesto por el Estatuto Orgánico de la Entidad se concibe al Fondo de la Vivienda como un Órgano Desconcentrado.

En la actualidad acorde al dispositivo Constitucional previsto en la fracción XI inciso f) del artículo 123 apartado "B" de la norma fundamental, es el Fondo de Vivienda del Instituto el garante de velar por el cumplimiento a la importante encomienda de otorgar vivienda a los trabajadores del Estado.

⁸⁸ Cfr.- Díaz Lombardo, Francisco, "El derecho social y la seguridad social integral", 2ª edición. UNAM. México; 1978. P. 333.

Por lo que hace a su aspecto histórico, recordemos que fue la reforma del 20 de diciembre de 1972, a la Ley del ISSSTE que dio origen a la creación del Fondo Nacional de la Vivienda del ISSSTE, con el que se contribuye en forma importante, a que se resuelva el problema de la vivienda. Como afirma Alberto Trueba Urbina,⁸⁹ *"todos los trabajadores del Estado merecen una morada digna. Crear instituciones y mecanismos que las produzcan, es contribuir a la resolución de una de las más sentidas necesidades del hombre. Donde se viola el derecho a la vivienda se atenta contra México"*.

La Ley Federal de Vivienda promulgada en el año de 1984, bajo el mandato del presidente constitucional Miguel de la Madrid Hurtado, establece en su artículo primero que:

"La presente Ley es reglamentaria del Artículo 4to, párrafo cuarto, de la Constitución General de la República. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa.

El conjunto de instrumentos y apoyos que señala este ordenamiento, conducirán el desarrollo y promoción de las actividades de las Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de vivienda, su coordinación con los Gobiernos de los Estados y Municipios y la concertación con las organizaciones de los sectores social y privado, conforme a los lineamientos de la política general de vivienda".

Dentro del capítulo II de la Ley del ISSSTE en que se habla sobre los órganos de Gobierno, se hace mención específicamente en el artículo 151 fracción III de la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda.

⁸⁹ Trueba Urbina, Alberto, "Derecho social mexicano", Editorial Porrúa, S.A. México; 1978, P. 404.

Esta comisión se encuentra integrada de acuerdo a lo preceptuado por el artículo 165 que a la letra dice:

"...estará integrada por nueve miembros; uno designado por la Junta Directiva, a propuesta del Director del Instituto, el cual hará las veces de Vocal Ejecutivo de la Comisión; un vocal nombrado por cada una de las siguientes Dependencias: Secretaría de Programación y Presupuesto; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y cuatro vocales más nombrados a propuesta de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado. Por cada vocal propietario se designará un suplente".

El siguiente numeral establece que no es compatible el puesto de vocal de esta comisión, con el hecho de ser miembro de la Junta directiva. Además de establecer los requisitos a cubrir por una persona física para poder ser electa vocal.

El artículo 167 establece de forma ambigua, el tiempo que los vocales durarán en su puesto, quienes podrán ser removidos libremente por quienes los hubieran nombrado.

El numeral 168 establece la obligación para la comisión, de sesionar por lo menos dos veces al mes, además de establecer los requisitos de validez de las sesiones, entre los que se encuentra el *quorum*, y asistencia mínima a las mismas.

Este ordenamiento federal, en su artículo 169, igualmente establece las atribuciones y funciones de la Comisión Ejecutiva.

El artículo 170, señala las obligaciones y facultades a cargo del vocal ejecutivo, delimitándose de la siguiente forma:

Por su parte, el Estatuto Orgánico del ISSSTE, en el capítulo séptimo "De la Desconcentración Administrativa", Sección primera, contempla al Fondo de la Vivienda, Art. 55.

Artículo 55.- *la administración del fondo de la vivienda como órgano desconcentrado del instituto, tiene por objeto establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores incorporados al régimen de la ley obtener, por una sola vez, crédito barato y suficiente mediante préstamos con garantía hipotecaria sobre inmuebles urbanos, para adquirir, construir, reparar y ampliar o mejorar su vivienda, para el pago el enganche, gastos de escrituración y en su caso la construcción de un fideicomiso de apoyo cuando tenga por objeto la adquisición de viviendas de interés social, amortizar pasivos adquiridos por dichos conceptos, así como coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores, mediante créditos que otorgue el instituto directamente o con la participación de entidades públicas y/o privadas.*

Asimismo, es importante mencionar que la exposición de motivos de la reforma a la Ley del ISSSTE, del 24 de diciembre de 1986, señala entre otros aspectos, "en el precepto relativo a los Organos Desconcentrados del Instituto y acorde a la denominación que contempla la Ley Federal de las Entidades de la Administración Pública Federal, se ratifica al ISSSTE como un Organismo Descentralizado y para evitar confusiones, se precisa que la Administración del Fondo de la Vivienda en tanto que Organó Desconcentrado, estará a cargo de dicho Instituto, tal y como lo determinan las disposiciones constitucionales correspondientes."

Como se desprende de lo anterior, la importantísima tarea de velar por la vivienda para los trabajadores del Estado, ha recaído en lo que hoy día conocemos como el FOVISSSTE, sin embargo, a juicio del exponente, las múltiples transformaciones del Instituto y la evolución del propio Fondo de Vivienda, han conllevado a que este se constituya como un Organismo Desconcentrado de un Organismo Descentralizado, lo cual resulta jurídicamente inconcebible, probablemente la intención de dotar de cierta autonomía al fondo de la vivienda, para obtener de él una autentica capacidad de respuesta, le ha llevado a convertirse en esa ficción jurídica descompuesta, como se precisará mas adelante,

3.7. EL SISTEMA INTEGRAL DE TIENDAS Y FARMACIAS.

El sistema de tiendas del ISSSTE constituye una red de establecimientos sociales que prácticamente han cubierto toda la República mexicana, la cuál ha resentido la desleal actitud por parte de un sector del comercio que no entiende que la verdadera razón de ser, de este sistema de tiendas, es la de servir a los trabajadores del Estado, protegiendo el valor adquisitivo de su dinero, estimulando el ahorro familiar e instituyendo fuentes de empleo esparcidas por todo el país.⁹⁰

Hay quien no ve con buenos ojos la presencia del ISSSTE en el mercado, ya que esta Institución absorbe íntegramente los gastos de operación y mantenimiento de su sistema de tiendas, lo que repercute en la baja de los precios de los productos que pone a la venta en sus establecimientos, esto en beneficio de la economía de los trabajadores. Se dice que lo hacen no por la sobra de circulante, sino por tratarse de una inversión de servicio social.

⁹⁰ Cfr.- Robledo Santiago Edgar.- Op. Cit. P.175.

Robledo Santiago asegura que quienes cierran sus ojos a la diáfana realidad y carecen del más mínimo sentido de solidaridad social, aseguran que esta inversión por parte del ISSSTE le proporciona extraordinarias ganancias, compitiendo de forma desleal con el comercio organizado.

Continúa diciendo que quienes opinan así, no consideran que este sistema de tiendas es una fuente de empleos, y que presta medios de vida decorosa a muchísimos mexicanos, a quienes se les reconocen sus derechos laborales y se les otorgan todas las prestaciones que la ley concede en favor de los trabajadores al servicio del Estado.⁹¹

Este mismo autor advierte que las tiendas del ISSSTE llenan una función social, que va más allá de los derechohabientes, al ser reguladoras de precios en el comercio local, hecho que se refleja en la salud económica de la comunidad en que se encuentre, propiciando que se generen mejores condiciones de vida.

En estas tiendas se reciben, no solo a servidores públicos, sino a la gente del pueblo en general, por lo que es cierto que pudiera servir este sistema de tiendas como un regulador de precios que beneficia a la colectividad en general y no solo a los trabajadores al servicio del Estado; acentuándose la importancia de este factor dentro de una economía mexicana que ha recibido mucho capital extranjero que compiten por la atracción de la clientela y quienes reciben extraordinarias ganancias por los productos que venden y por los sistemas de crédito que otorgan.

En 1995, se revisó y evaluó la estructura orgánica del ISSSTE, impulsando su desarrollo hacia la desconcentración administrativa, convirtiéndose así, la

⁹¹ *Ibidem.* P. 176.

entonces Subdirección General de Protección al Salario, para convertirse en el Sistema Integral de Tiendas y Farmacias, como una Unidad Administrativa Desconcentrada del Instituto, dotándolo de autonomía técnica y operativa.

En la actualidad, la sección cuarta del capítulo séptimo del Estatuto Orgánico de la Institución, señala en su artículo 59 B, "Del Sistema Integral de Tiendas y Farmacias y de las Gerencias Regionales".

Artículo 59 b.- *el sistema integral de tiendas y farmacias, como unidad administrativa desconcentrada del instituto, tiene por objeto planear, dirigir y normar las acciones de protección del poder adquisitivo del salario de los trabajadores al servicio del estado, mediante la venta de productos básicos y de consumo para el hogar, medicamentos y material de curación, a precios económicos, así como garantizar el abasto oportuno de bienes y servicios de comercialización a los derechohabientes, para lo cual contará con autonomía técnica y operativa, así como los recursos humanos, materiales y financieros que determine el presupuesto, que le permitan otorgar estas prestaciones sociales a cargo del instituto, con eficiencia, oportunidad y calidad.*

Para la eficaz coordinación, evaluación y control, así como el eficiente despacho de los asuntos de su competencia, el sistema integral de tiendas y farmacias contará con órganos administrativos desconcentrados que se denominarán gerencias regionales, las que estarán jerárquicamente subordinadas al sistema, y tendrán las facultades específicas que les señala este estatuto para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine.

La estructura orgánica, integración y funcionamiento del sistema integral de tiendas y farmacias, del consejo directivo y de las gerencias regionales, se establecerán en los respectivos manuales de organización y de procedimientos que al efecto expida el director general.

Dentro de la composición Orgánica del ISSSTE, reviste una gran importancia el Sistema Integral de Tiendas y Farmacias, toda vez que dicho Sistema al evolucionar la institución, se convirtió de una Subdirección General en una Unidad Administrativa Desconcentrada y peor aún, dentro de esa Unidad Administrativa se han creado Organos Desconcentrados, que son las propias Gerencias Regionales, sin embargo, en un exceso, con las modificaciones a la estructura del Instituto, se ha estado descomponiendo a la Institución, es decir alejarla de su propia naturaleza jurídica de Organismo Descentralizado.

3.8. DESCOMPOSICIÓN ADMINISTRATIVA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

Mucho tiene que ver la reforma administrativa con la seguridad social. Esta reforma administrativa tiene como objetivos fundamentales dar a la administración pública la agilidad y dinamismo necesarios para que así, pueda cumplir el Estado, en el menor tiempo posible y con la mayor eficacia, por lo que hace a los servicios a que se encuentra obligado a prestar al pueblo de México.

En la administración pública no solo hay que tomar medidas, reglas y disposiciones legales, sino entenderlas, asimilarlas y aplicarlas lo mejor posible. La eficacia presupone el perfeccionamiento de los sistemas que se siguen en determinada actividad, para lo que se requiere de la más adecuada planeación, el uso de los métodos que le son, también, mayormente adecuados así como la estimación de resultados.

Para que haya eficiencia se requiere de capacidad para hacer las cosas, ya que no basta con la bondad de los programas, sino no se pueden realizar. En donde hay eficiencia hay una mayor productividad y las obras se realizan en menor

tiempo, con el mayor provecho de los recursos financieros y humanos. Por este motivo, la tarea más importante a realizar por la administración pública es la estimulación de la eficiencia.

Así las cosas, la reforma administrativa consiste en una serie de normas y medidas que persiguen mejorar las actividades y servicios que presta el Estado. Estas mejoras abarcan desde la estructura misma de las instituciones hasta las actividades más modestas.⁹²

En este renglón hay que ser enfáticos en el constante error que se comete en cada inicio de administración. Este error consiste en la movilización de todos los servidores públicos a distintas áreas, en las cuales no cuentan con la experiencia ni con el conocimiento necesario para desempeñar su nuevo papel, dentro de la administración pública, o para dar continuidad a los planes y programas de la administración que suceden.

Dada la falta de profesionalización de los servidores públicos, y por la actuación de nuestros máximos gobernantes, quienes no vacilan en cometer cada seis años el mismo error. En nuestro país estamos condenados a recibir servicios públicos de baja calidad, y si a este problema le añadimos el de la corrupción de los funcionarios, entonces, como se dijo anteriormente, que, aunque los programas estén realizados adecuadamente, siempre estarán destinados al fracaso, debido a la concurrencia de estos dos importantes factores.

Las instituciones de seguridad social requieren del mayor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales y con más rigor, dado que aquí se atienden tantas cosas de interés humano y social.

⁹² Ibidem. Pp. 321 y 322.

En las Dependencias del sector salud hay mucho por hacer en cuanto a la agilidad de los procedimientos que permitan a los derechohabientes recibir los servicios de una forma más rápida y adecuada

En general se puede validamente afirmar que no existe dependencia del poder público que no requiera de la aplicación de una política administrativa moderna u adecuada a las nuevas realidades que se viven en el país, que le permita cumplir con las tareas que le dieron origen, por lo que es necesario conocer la estructura del organismo y las funciones que tiene encomendadas.⁹³

A este efecto, en el ISSSTE se ha otorgado un especial impulso a la desconcentración, con el objeto de mejorar la eficiencia operativa y lograr una mayor equidad en la distribución de los servicios y prestaciones que se otorgan a los derechohabientes, fortaleciendo la capacidad de gestión de las Delegaciones Estatales y Regionales; FOVISSSTE; El Centro Médico Nacional 20 de Noviembre; Los Hospitales Regionales; el Sistema Integral de Tiendas y Farmacias; La Escuela de Dietética y Nutrición y el Sistema de Agencias Turísticas TURISSSTE.

Por lo que hace a la reestructuración orgánica de las Delegaciones, fueron creados consejos consultivos en las 35 Delegaciones Estatales. Asimismo se llevó a cabo la actualización del manual general de organización de las Delegaciones, en el cual se incluyeron las modificaciones a la estructura orgánica vigente de las Delegaciones Estatales y Regionales del Instituto.⁹⁴

⁹³ Ibidem. P. 324.

⁹⁴ Cfr.- ISSSTE, Informe de actividades 1993 - 1994", México; 1994. P. 69.

Todo parte de un orden, y más aún la organización de la administración pública, pues es la herramienta ejecutora del Gobierno para cumplir sus fines, desde la Constitución Política que señala la forma en que se ha de estructurar la administración pública federal, hasta la disposición a que obliga la ley reglamentaria, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que estatuye la base organizativa de la administración pública federal como centralizada y paraestatal.

Habiendo determinado que por la naturaleza jurídica del ISSSTE, es un organismo descentralizado que se rige por las disposiciones que regulan la administración pública paraestatal, son éstas, las que determinan su organización y funcionamiento, de lo que resulta importante destacar que, como hemos visto, la evolución del Instituto, impulsó hacia la desconcentración administrativa, con el noble propósito de allegar de los servicios, seguros y prestaciones a la población de los Estados de la República, dotando a ciertas unidades de autonomía e independencia que les permitiera mayor eficacia, es decir, de capacidad de respuesta ante la demanda de la derechohabiente.

Con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y el programa de modernización de la administración pública para ese periodo, se estableció como estrategia básica la desconcentración de competencias, responsabilidades y recursos para acercar la función pública a los lugares en los que se generan las necesidades sociales. En el ISSSTE se emprendieron las acciones tendientes a desconcentrar las Delegaciones Estatales, así como, otras unidades administrativas, sin embargo en una concepción equivocada de la desconcentración de responsabilidades y funciones que se establecieron como estrategias básicas de desarrollo a finales de la década de los 90, las acciones de desconcentración del Instituto se tornaron actos legislativos, toda vez que los órganos de Gobierno de la Institución crearon verdaderos órganos desconcentrados dentro de la estructura del ISSSTE, ya que la desconcentración de las unidades mencionadas tomaron características de órganos desconcentrados, los que solo pueden

existir en la administración pública centralizada, tal es el caso del Fondo de la Vivienda, el Sistema Integral de Tiendas y Farmacias y hoy día las Delegaciones Estatales y Regionales del propio Instituto.

En el caso del FOVISSSTE, según se desprende del Estatuto Orgánico de la Institución, este es un órgano desconcentrado del propio Instituto, al igual que las Delegaciones Estatales y Regionales y el Sistema Integral de Tiendas y Farmacias concebida como una unidad administrativa desconcentrada de la propia Entidad, tal situación no tendría importancia si sólo se conceptualizara a estos desconcentrados de manera funcional, sin embargo, lejos de otorgarles la calidad de unidades administrativas desconcentradas, se les da un tratamiento de órganos desconcentrados. Lo anterior es así, toda vez que, el C. Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en uso de las facultades que le confiere el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como el Reglamento Interior de esa Secretaría de Estado, ha designado a los Titulares de los Organos Internos de Control, de sus áreas de responsabilidades, quejas y de auditoría en los desconcentrados mencionados, lo cual robustece la equívoca concepción de desconcentración que se ha dado a estas unidades del ISSSTE, puesto que si bien es cierto, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tiene como imperativo legal la obligación de designar titulares de los Organos Internos de Control, en las Dependencias, sus Organos desconcentrados y las Entidades de la administración pública federal, no menos cierto es que, la propia ley orgánica de la administración pública acota en su artículo 17 que los Organos desconcentrados son privativos de las Dependencias del ejecutivo federal, en tal virtud, la Contraloría designa a los Titulares referidos en unidades desconcentradas del Instituto, por concebirlos erróneamente como órganos desconcentrados de la administración pública central, siendo que pertenecen a un organismo descentralizado de la administración pública paraestatal, que no puede tener Organos desconcentrados en su estructura.

Lo anterior no tendría cabida si el propio Estatuto Orgánico del ISSSTE, no contemplara la existencia de los Organos Internos de Control en el FOVISSSTE, el SITyF y hoy día en las Delegaciones Estatales y Regionales del propio Instituto, pues señala:

Artículo 3.- *Para el estudio, planeación, atención y ejecución de los asuntos y actos que le competen el Instituto, además de los órganos a que se refiere el artículo 151 de la ley, contará con:*

Contará con una contraloría general, órgano de control interno, que se regirá conforme al artículo 52 de este estatuto orgánico.

Asimismo, el fondo de la vivienda y el sistema integral de tiendas y farmacias del instituto contarán, respectivamente, con una contraloría interna, órgano de control interno, que se regirá conforme al artículo 52 a de este estatuto orgánico.

Artículo 52.- *El instituto cuenta con una contraloría general, órgano de control interno, al frente de la cual el contralor general, designado en los términos del artículo 37 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el ejercicio de sus facultades, se auxiliará por los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades designados en los mismos términos, con sujeción a su presupuesto autorizado, las unidades administrativas desconcentradas podrán contar, en su caso, con una contraloría interna, en los términos del párrafo anterior. en el supuesto de que algunas de estas unidades no cuenten con dicha contraloría, las facultades a que se refiere este artículo se ejercerán por la contraloría general del instituto.*

Artículo 52 a.- *Las unidades administrativas desconcentradas fondo de la vivienda y sistema integral de tiendas y farmacias del instituto contarán, cada una de ellas, con su respectiva contraloría interna.*

Al frente de la contraloría interna, órgano de control interno, de cada una de las unidades administrativas desconcentradas señaladas en este artículo, el contralor interno designado en los términos del artículo 37, fracción xii, de la ley orgánica de la administración pública federal, en el ejercicio de sus facultades, se auxiliará por los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades del órgano de control interno correspondiente, designados en los mismos términos.

Dichos servidores públicos ejercerán las atribuciones a que se refiere el artículo 52 de este estatuto orgánico, en el ámbito de competencia de la unidad administrativa desconcentrada respectiva.

Así las cosas, se entiende que el Órgano de Gobierno de la Institución, considera al FOVISSSTE, al SITYF y hoy día a las Delegaciones Estatales y Regionales, como órganos desconcentrados, en los que la SECODAM, tiene la obligación de designar a los Titulares de sus Contralorías Internas.

Analizado lo anterior, concebido el FOVISSSTE, el SITYF y hoy día las Delegaciones Estatales y Regionales como órganos desconcentrados, deviene en ilógica la naturaleza jurídica que se les pretende dar, toda vez que como ha quedado precisado el ISSSTE, es un organismo descentralizado de la administración pública paraestatal, que no puede contar con órganos desconcentrados puesto que estos son privativos de las Dependencias de la administración pública centralizada, tal y como lo previene el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. que señala:

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

A mayor abundamiento, resulta importante señalar que el precitado artículo se encuentra contemplado en el Título Segundo relativo a la Administración Pública Centralizada.

Siguiendo con el esquema anterior, dentro de la evolución del Instituto se continúa con la descomposición administrativa, pues en diciembre del año 2001, el C. Secretario de Contraloría en uso de sus facultades designó un total de 35 Titulares de los Organos Internos de Control que corresponden a igual número de Delegaciones Estatales y Regionales del ISSSTE, por considerar que éstas son órganos desconcentrados, lo cual como se ha visto, no es posible jurídicamente.

De continuar con ese esquema, en breve se designarán Contralores en las restantes unidades administrativas desconcentradas del Instituto.

Por lo anterior, es evidente que dentro de la estructura administrativa del Instituto se están creando ficciones jurídicas, pues este descentralizado no puede contar con los Organos Desconcentrados a que hemos hecho alusión, de no ser así, de nada serviría reglamentar las bases de la organización de la administración pública federal, y cada ente administrativo se conformaría orgánicamente bajo la forma que a juicio de sus directivos resultara más adecuada lo cual constituiría la inexistencia de un estado de derecho.

Por último y confirmando aún más la citada descomposición administrativa del Instituto debe precisarse que en el caso concreto del Sistema Integral de Tiendas y Farmacias perdiendo toda congruencia lógica de organización administrativa, este supuesto desconcentrado, a su vez, cuenta con sus propios órganos administrativos desconcentrados, pues el segundo párrafo del artículo 59 B del estatuto señala:

"...para la eficaz coordinación, evaluación y control, así como el eficiente despacho de los asuntos de su competencia, el sistema integral de tiendas y farmacias contará con órganos administrativos desconcentrados que se denominarán gerencias regionales, las que estarán jerárquicamente subordinadas al sistema, y tendrán las facultades específicas que les señala este estatuto para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine."

No resulta lógico-jurídico, que las supuestas gerencias regionales del SITYF, se constituyan como órganos administrativos desconcentrados de una unidad administrativa desconcentrada que depende de un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal, que es el ISSSTE.

CAPITULO IV

APRECIACIONES PERSONALES

4.1 CONCLUSIONES

Concluyendo, la supuesta desconcentración del ISSSTE ha perdido la dimensión del propósito funcional de ésta, pues en un exceso, ha propiciado la descomposición administrativa del Instituto.

Del término desconcentración se ha abusado en su empleo, al utilizarlo para designar figuras que en derecho administrativo tienen otra denominación o incluso para cuestiones ajenas al derecho, así, se emplea indebidamente como sinónimo de descentralización, también se mal emplea para expresar la delegación de facultades y para señalar la mudanza de una Dependencia o Entidad o para indicar la distribución de labores de una oficina, tal uso indiscriminado del vocablo desconcentración, ha favorecido a la confusión terminológica en el derecho administrativo.

En el caso del ISSSTE, el proceso de desconcentración comenzó con lo que en doctrina se denomina "desconcentración regional" que es en la que el ente desconcentrado ejerce competencia sobre un territorio determinado, para atender los asuntos que inicialmente le correspondían al órgano central, lo cual aconteció con las Delegaciones Estatales del ISSSTE, pues éstas fueron dotadas de libertad de acción, a fin de tener capacidad de respuesta ante las demandas de la derechohabencia que radica en los Estados de la República, respecto de diversos trámites que solo se podían efectuar ante las oficinas centrales del Instituto que se encontraban en el Distrito Federal, sin embargo, no solo se desconcentraron funciones, si no que se les dotó de autonomía técnica. Este fue el primer paso de la descomposición administrativa del ISSSTE, toda vez que se

desconcentraron Unidades Administrativas, no sólo los servicios, así, han seguido el FOVISSSTE; El Centro Médico Nacional 20 de Noviembre; Los Hospitales Regionales; el Sistema Integral de Tiendas y Farmacias; La Escuela de Dietética y Nutrición y el Sistema de Agencias Turísticas TURISSSTE.

4.2 ALTERNATIVAS DE SOLUCION

Una vez analizada la descomposición administrativa del ISSSTE, a juicio del exponente, resulta importante proponer las alternativas de solución:

> RECONCENTRACION

Sobre este particular, es importante aclarar que el irrestricto respeto al marco constitucional y leyes reglamentarias, es el único camino para sostener un estado de derecho, pues de no ser así, viviríamos en la anarquía, en esa virtud, no debe permitirse bajo ninguna circunstancia la trasgresión por parte del Ejecutivo Federal, a las leyes que el mismo propone, no puede tolerarse que se violente el marco constitucional y se convierta en letra muerta, por ello la solución para reencausar al ISSSTE, en su composición administrativa, no puede ser otra que la de observar a cabalidad las disposiciones constitucionales y las contenidas en las leyes reglamentarias, es decir, ceñirse al cumplimiento del texto constitucional en su artículo 90, así como a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Así las cosas, el ISSSTE constituido en un Organismo Descentralizado, no puede contar dentro de su estructura con órganos desconcentrados, pues estos son privativos de la administración pública central, en tal consideración, la única vía de solución a la descomposición administrativa del ISSSTE, es a juicio propio, la de la reconcentración de los órganos desconcentrados (FOVISSSTE, SITyF y hoy día las Delegaciones Estatales y Regionales), así como evitar la continuación de la desconcentración de las unidades desconcentradas (Centro Médico Nacional

20 de Noviembre; Los Hospitales Regionales; La Escuela de Dietética y Nutrición y el Sistema de Agencias Turísticas TURISSSTE), a fin de no convertirlas en verdaderos órganos desconcentrados, erradicando la desconcentración administrativa de este Organismo Descentralizado. Lo anterior, no es óbice para que cualquiera de las unidades del Instituto pueda seguir realizando las actividades y funciones que actualmente tiene encomendadas.

Es decir, el hecho de desconcentrar funciones y servicios a diversas unidades administrativas, es lo correcto, siempre y cuando no se desconcentre administrativamente a la unidad a la que solo se le encomiendan ciertas funciones, por lo que en el caso concreto del ISSSTE, es a través del Estatuto Orgánico y demás ordenamientos normativos, que se otorgan las funciones y competencias de los diversos entes con que cuenta el Instituto para el cumplimiento de su misión, en esa tesitura, si a través de estos ordenamientos se ha concedido cierta autonomía técnica a diversas unidades de la Institución para dotarlas de una verdadera capacidad de respuesta, ello no implica de ninguna manera, que se les pretenda dar el tratamiento de órganos desconcentrados, como erróneamente se han conceptualizado en la normatividad del propio ISSSTE, lo que ha obligado a que dichos desconcentrados pretendan ceñir su actuación, bajo las atribuciones y obligaciones que a los órganos desconcentrados, le señalan otros ordenamientos, como lo es el caso de la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Puntualizando, la eficacia del procedimiento de reconcentración estribaría en la imperiosa y urgente necesidad de eliminar el vocablo desconcentración administrativa del proceso de desconcentración funcional del ISSSTE, a fin de evitar su descomposición administrativa, es decir, al resultar necesaria la desconcentración de funciones, así como el incremento de responsabilidades y de capacidad de respuesta a ciertas unidades de la institución, estas solo deben de señalarse como imperativo legal dentro de las normas del Instituto (Estatuto Orgánico, Manuales de Organización y de Procedimientos y Reglamentos),

evitando señalar que se desconcentran a esas unidades, de seguir este camino, las Delegaciones Estatales y Regionales; El FOVISSSTE; El Centro Médico Nacional 20 de Noviembre; Los Hospitales Regionales; el Sistema Integral de Tiendas y Farmacias; La Escuela de Dietética y Nutrición y el Sistema de Agencias Turísticas TURISSSTE, tendrían a la fecha las mismas funciones y actividades que realizan actualmente, y sin considerarlos órganos desconcentrados, la única consecuencia a este proceso, sería la desaparición de todas aquellas cuestiones que hubieran adquirido como órganos desconcentrados, entre las que se encuentran, sus Contralorías Internas designadas por la SECODAM, al considerar a esas unidades como órganos desconcentrados.

➤ ELIMINACIÓN DE ORGANOS DESCONCENTRADOS

Por otra parte, una alternativa segunda de solución, que sin embargo es parcial, lo es a juicio del exponente la eliminación de la estructura del ISSSTE, del FOVISSSTE y el SITyF, pues estos entes administrativos, por la naturaleza de las funciones que realizan, pudieran constituirse en entes totalmente autónomos del Instituto.

En el caso del FOVISSSTE, por disposición constitucional, el ISSSTE solo funge como recaudador de las aportaciones de los trabajadores del Estado, en materia de vivienda, recursos económicos que el Instituto entrega al Fondo de Vivienda para que éste los administre.

En el caso del SITyF, es importante señalar que éste cuenta con una infraestructura que le permite obtener ingresos y generar ganancias adicionales, de donde sale su propio financiamiento.

En ambos casos, el ISSSTE funge como un fiscalizador, por ello en la información que actualmente genera el Instituto, así como en la rendición de cuentas, se hace un marcado distingo, que son el ISSSTE ASEGURADOR (que

no comprende al FOVISSSTE y al SITYF) y el ISSSTE, que es el que sí los comprende, de lo que se desprende que las actividades y cifras financieras del ISSSTE, FOVISSSTE y SITYF, están perfectamente determinadas y delimitadas.

Por lo expuesto, considero que bajo cualquier forma administrativa, el FOVISSSTE y el SITYF, se podrían independizar para gozar de una autonomía administrativa, pudiendo convertirse en órganos desconcentrados de alguna Secretaría de Estado, como lo puede ser la de Desarrollo Social o bien por las funciones de asistencia social que realizan, como organismos descentralizados. Lo anterior, nos permitiría que al salir estos entes administrativos de la estructura del ISSSTE, éste ya no contaría con esos supuestos órganos desconcentrados, que lo han llevado a la descomposición administrativa.

Conciente que el presente trabajo es una humilde apreciación del exponente, cierto es que, existe la imperiosa necesidad que todos y cada uno de los mexicanos veamos por el cabal cumplimiento del marco jurídico que nos rige, por ello la presente obra sirva como una aportación personal encaminada a proponer en ese campo, el análisis y la correcta legal composición administrativa del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como parte integrante de la Administración Pública Federal y de su importantísima misión de brindar seguridad social a los trabajadores del Estado, en apego al Estado de Derecho.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel, " Teoría general del derecho administrativo; primer curso", Editorial Porrúa. México; 2000.

Almansa Pastor, José Manuel, " Derecho de la seguridad social", Editorial Tecnos. España; 1973.

Almansa Pastor, José Manuel, " Derecho de la seguridad social", Vol. II . Editorial Tecnos. España; 1976.

Báez Martínez, Roberto, " Derecho de la seguridad social", Editorial Trillas. México; 1991.

Barajas Montes de Oca, Santiago, " Manual de derecho administrativo del trabajo", Editorial Porrúa. México; 1985.

Briceño Ruiz, Alberto, " Derecho mexicano de los seguros sociales", Editorial Harla. México; 1987.

Carrillo Prieto, Ignacio, " Derecho de la seguridad social", Editorial Mc Graw Hill. México; 1997.

Díaz Lombardo, Francisco, " El derecho social y la seguridad social integral", 2ª edición. UNAM. México; 1978.

Fraga, Gabino, " Derecho administrativo", 33ª edición. Editorial Porrúa. México; 1994.

García Flores, Margarita, " La seguridad social y la población marginada en México", UNAM. México; 1989.

Gutiérrez y Gonzáles, Ernesto, " Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano", Editorial Porrúa, S.A. México; 1993.

IMSS, " Vida, pensamiento y obra de Ignacio García Téllez", IMSS. México; 1997.

ISSSTE, Informe de actividades 1993 – 1994", México; 1994.

Margain Manatou, Emilio, " Introducción al estudio del derecho administrativo mexicano", Editorial Porrúa. México; 1994.

Olivera Toro, Jorge, " Manual de derecho administrativo", 5ª edición. Editorial Porrúa. México; 1988.

Robledo Santiago, Edgar, " Epistolario de la seguridad social", México; 1976.

Rodríguez Tovar, José Jesús, " Derecho mexicano de la seguridad social", Escuela Libre de Derecho. México; 1989.

Serra Rojas, Andrés, " Derecho administrativo, primer curso", 17ª edición. Editorial Porrúa. México; 1996.

Trueba Urbina, Alberto, " Derecho social mexicano", Editorial Porrúa, S.A. México; 1978.

ENCICLOPEDIA

Enciclopedia jurídica OMEBA. Tomo XVII JACT – LEGA. Buenos aires, Argentina; 1978.

DICIONARIOS

IMSS, ISSSTE, UNAM, " Diccionario Jurídico sobre seguridad social", Edit. UNAM. México; 1994.

Berlín Valenzuela, Francisco y otros, " Diccionario universal de términos parlamentarios", 2ª edición. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México; 1998.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Entidades Paraestatales

Ley Federal del Trabajo.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado.

Ley del Seguro Social.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Ley Federal de vivienda.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

Manual de Organización General del ISSSTE

Estatuto Orgánico del ISSSTE