



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGÓN**

**LA INEFICACIA DE LOS EFECTOS DEL  
PROGRAMA DE SEPARACIÓN  
VOLUNTARIA EN LA ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA FEDERAL.**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :

**LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

***VICTOR OMAR RAMÍREZ GUTIÉRREZ***

**ASESOR: LIC. JULIO CESAR MORALES ROJAS**

**SAN JUAN DE ARAGÓN, EDO. DE MEX.**

**2004**





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

A MIS PADRES :  
ONESIMO RAMIREZ CASTREJON.  
IMELDA GUTIERREZ SARMIENTO.

A quienes me han heredado el tesoro más valioso que puede dársele a un hijo Amor.

A quienes sin escatimar esfuerzo alguno, han sacrificado gran parte de su vida para formarme y educarme.

A quienes la ilusión de su vida ha sido convertirme en persona de provecho.

A quienes nunca podré pagar todos sus desvelos ni aún con las riquezas más grandes del mundo.

Por esto y más Gracias.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional:

NOMBRE: Dalila Gomez Ramirez  
Gutierrez

FECHA: 12/10/2014

FIRMA: 

A MI ADORADA TIA :  
DALILA GUTIERREZ SARMIENTO.

No es fácil llegar se necesita ahínco lucha y deseo, pero sobre todo apoyo como el que he recibido durante este tiempo.

Ahora más que nunca se acredita mi cariño, admiración y respeto.

Gracias por lo que hemos logrado.

A LA MEMORIA DE MIS ABUELOS :  
ANACLETO RAMIREZ.  
JUVENTINA CASTREJON.  
PABLO GUTIERREZ.  
NATALIA SARMIENTO.

A quienes en vida me dieron tanto amor,  
y ahora desde el cielo han guiado mi  
camino, para hacer posible mi sueño.

Por haberme otorgado los padres más  
Maravillosos que un hijo pueda tener,  
gracias por los momentos tan gratos  
que me dieron y que guardo con un cariño  
especial en mi corazón.

Para ustedes, mi eterno agradecimiento.

No es valor no temer a la muerte y  
desperdiciarla, sino hacer frente a las  
grandes desgracias y no tumbarse en el  
suelo ni volver pie atrás.

A MI NIÑA :  
SILVIA PATRICIA RODRIGUEZ BELTRAN.

Gracias por tu apoyo incondicional, por creer  
en mí, ya que juntos descubrimos la verdadera  
esencia de nuestro amor, por caminar a mi  
lado y hacer posible uno de mis principales  
sueños, gracias por tu original forma de ser,  
pero sobre todo por compartir este momento.

Amar es entre todos los sentimientos del alma,  
el que más se parece a la eternidad, el que  
más nos acerca a ella.

A MI ALMA MATER :

Mi más profundo agradecimiento.

Por haberme dado la oportunidad de ser un profesionista, y haberme inculcado en sus aulas el sentido de responsabilidad que se requiere, para llevar en alto el nombre de mi amada UNAM, así mismo, el compromiso adquirido con mi país.

La educación es la base de la felicidad de las naciones, de las familias y de los individuos: la educación hace buenos padres, buenos hijos y buenos ciudadanos.

A MIS MAESTROS DE LA ENEP CAMPUS ARAGON:

Mi agradecimiento y cariño, a cada uno de ellos por su paciencia, comprensión, dedicación y su enseñanza, por haberme instruido, pero sobre todo por su profesionalismo con la que día con día acuden al llamado de la educación y preparación de los sedientos de sus conocimientos.

La educación es la preparación a la vida completa.

La educación es una segunda existencia dada al hombre; es la vida moral, tan preciable como la vida física.

## A MI ASESOR DE TESIS :

Mi agradecimiento, por haberse aventurado en esta travesía que no era fácil, pero que gracias a su experiencia y dedicación hoy puedo ver realizado mi meta, y por concluida la presente investigación, para que en un futuro sea en provecho de las próximas generaciones.

El hombre que hace que las cosas difíciles parezcan fáciles, es el educador.

## GRACIAS A TODOS AQUELLOS :

Que algún día confiaron en mí  
y por alguna razón dejaron de hacerlo.

A los que no confiaban y ahora creen en  
mi profesión.

Pero sobre todo a los que nunca dejaron  
de creer en mi persona, y estuvieron en  
cada momento de vida, apoyándome y  
respaldándome con su confianza.

A todos ustedes **MIL GRACIAS.**

<b>INTRODUCCION</b> .....	<b>I</b>
---------------------------	----------

**CAPITULO 1**  
**GENERALIDADES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

1.1. Antecedentes de la Administración Pública Federal.....	1
1.2. Concepto de Administración Pública Federal.....	7
1.3. Órgano Centralizado.....	13
1.4. Órgano Desconcentrado.....	21
1.5. Organismo Descentralizado.....	26
1.6. Entidad Paraestatal.....	33
1.7. Fideicomiso.....	37

**CAPITULO 2**  
**IMPORTANCIA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

2.1. Antecedentes Históricos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.....	47
2.2. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y su relación con el Programa de Separación Voluntaria.....	64
2.3. Concepto de Instituto de Seguridad Social.....	67
2.4. Concepto de Trabajadores al Servicio del Estado.....	71

**CAPITULO 3**  
**IMPORTANCIA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

3.1. Antecedentes Históricos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....	79
3.2. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y su intervención con el Programa de Separación Voluntaria.....	88
3.3. Concepto de Secretaría.....	92
3.4. Concepto de Hacienda.....	95
3.5. Concepto de Crédito Público.....	110

**CAPITULO 4**  
**LA INEFICACIA DE LOS EFECTOS DEL PROGRAMA DE SEPARACION VOLUNTARIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

4.1. Programa de Separación Voluntaria.....	113
4.2. Los sujetos que intervienen el Programa de Separación Voluntaria.....	120
4.3. Los supuestos del Programa de Separación Voluntaria.....	125
4.4. Los efectos jurídicos del Programa de Separación Voluntaria.....	126
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>140</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>144</b>
<b>LEGISLACIONES</b> .....	<b>147</b>



## INTRODUCCION

La presente investigación se titula **La Ineficacia de los efectos del Programa de Separación Voluntaria en la Administración Pública Federal**, y presenta un moderno contenido vigente el cual da origen a la creación de una nueva figura jurídica que rebasa las leyes adjetivas y sustantivas, trayendo con ello efectos jurídicos que hasta la fecha no han sido regulados, de ahí la importancia de plasmar en la presente tesis las consecuencias del problema que conlleva la aplicación de programas creados con un fin primordial.

Tal es el caso del Programa de Separación Voluntaria aplicado en la Administración Pública Federal, este tipo de programa tiene como fin primordial el adelgazamiento de la plantilla burocrática, por eso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Unidad de Servicio Civil y la Contraloría, por conducto de la Unidad de Desarrollo Administrativo, en el ámbito de sus respectivas competencias, expiden las disposiciones a que deberán sujetarse las Dependencias que integren a su personal a los programas de Separación Voluntaria, estas podrán llevar a cabo dichos programas, en sus modalidades de pensión o jubilación con apoyo económico y pensionario de trato especial, con la finalidad de racionalizar sus estructuras orgánicas y ocupacionales, debiendo ser previamente aprobado el programa de Retiro Separación Voluntaria en la Ley de Presupuesto, con lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fija un tope máximo para hombres y mujeres que es de veintisiete y veinticinco años de servicios respectivamente, para el pago de la compensación económica realizada al personal que se incorpore al programa anteriormente señalado.

Por medio de las presentes observaciones se trata de establecer, hasta donde es posible considerar a la Separación Voluntaria como una nueva figura jurídica extintiva de la relación laboral. Por lo que este trabajo tocará los siguientes tópicos:

En el Capítulo I, Las generalidades de la Administración Pública Federal, realizando una breve narración de los antecedentes de la Administración Pública Federal, así como el marco conceptual entre dicha Administración y su organización pasando desde la centralización, órgano desconcentrado, organismo descentralizado y entidad paraestatal.

En el Capítulo II se mencionará la importancia que tiene el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como Organismo Descentralizado en la Administración Pública Federal, narrando los antecedentes históricos del ISSSTE, así como la relación que guarda con el Programa de Separación Voluntaria y un breve marco conceptual.

En el Capítulo III, se estudiará la importancia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la Administración Pública Federal, realizando una breve reseña histórica de los antecedentes de dicha Secretaría, así como su intervención con el Programa de Separación Voluntaria concluyendo con un marco conceptual.

La presente investigación finaliza, con el capítulo IV denominado "La ineficacia de los efectos del Programa de Separación Voluntaria en la Administración Pública Federal," en la que se narrará en que año surge en nuestro país este programa, así como su evolución a través de los años, su motivación y fundamentación, los sujetos que intervienen, los supuestos del mismo, las relaciones y sus efectos jurídicos.

## **CAPITULO 1**

### **GENERALIDADES SOBRE LA "ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL"**

- 1.1. Antecedentes de la Administración Pública Federal.
- 1.2. Concepto de Administración Pública Federal.
- 1.3. Órgano Centralizado.
- 1.4. Órgano Desconcentrado.
- 1.5. Organismo Descentralizado.
- 1.6. Entidad Paraestatal.
- 1.7. Fideicomiso.

## CAPITULO 1

### 1.1. Organización de la Administración Pública Federal.

En la historia de México el Federalismo y Centralismo aluden a dos de las opciones que se consideraron viables para la Constitución del país a raíz de su Independencia, correspondiendo a las dos formas de concebir la organización política y económica del Estado mexicano.

El primero, representado por la República Federal y popular y el segundo, por la República Central. El primer modelo seguía de cerca las pautas del liberalismo burgués estadounidense y el segundo, las de los liberalismos burgueses, inglés (con monarquía moderada) y francés (sin ella).

La lucha por la instauración de una u otra forma de gobierno llevaba implícita la definición en torno a otras cuestiones de gran importancia. La separación de la Iglesia y el Estado, la tolerancia religiosa, la estructura del poder político, económico y la conservación de fueros y privilegios fueron algunas de esas cuestiones.

La Constitución del Estado Nacional sólo pudo lograrse federalizando la administración de justicia la toma de decisiones, la distribución de los recursos económicos. El Federalismo y Centralismo son dos conceptos que hoy por hoy conservan absoluta vigencia en cuanto a opciones políticas en la vida pública de México.

Sin embargo, Colmeiro establece que “la organización administrativa debe fundarse en el principio de que la administración es una,”<sup>1</sup> y de esa manera la unidad presidirá siempre la organización administrativa, no obstante sus diversas formas.

---

<sup>1</sup> OLVERA TORO Jorge, **Manual de Derecho Administrativo**, 3ª edición, Ed. Porrúa, México, 1972, pág. 279

Los estudios relativos a la organización administrativa son desdeñados desde el punto de vista jurídico apartándolos del Derecho Administrativo pero el tratadista italiano Santi Romano, resalta la importancia de esta parte del Derecho Administrativo “señalando que también le corresponde a dicha disciplina jurídica el estudio del derecho que establece la organización de los entes que ejercen la actividad administrativa”.<sup>2</sup> A pesar de ello, hay en la actualidad quienes consideran a la organización como la parte más simple del Derecho Administrativo concretada sólo al examen de los textos legales que crean esta estructura, sin darle la importancia que la misma merece.

Es indudable que la organización administrativa constituye una parte del Derecho Administrativo. Es objeto del derecho de la organización “la estructura de los órganos funcionales y las atribuciones de las facultades (competencia)”.<sup>3</sup> Es la parte de la disciplina jurídico-administrativa que examina el aspecto estático de la Administración. Su estudio no es sólo de textos legales sino de principios y sistemas. La organización administrativa se crea y se desenvuelve por medio de normas y relaciones jurídicas.

En materia de organización administrativa los variados problemas relativos a la selección, capacidad, moralidad, estilo político de los funcionarios, de los principios técnicos de la organización administrativa etc., se separan y a la vez se asocia a la rama del Derecho que venimos estudiando.

Esto constituye el campo de la llamada Ciencia de la Administración conteniendo cuestiones nunca desdeñables de fundamental trascendencia, ya que es preciso conocer sus principios para que estos rijan las normas referentes a la organización y ayuden a su justa interpretación sin que dichos aspectos correspondan al Derecho Administrativo.

---

<sup>2</sup> Ibidem, pág 280.

<sup>3</sup> Idem

Ningún supuesto científico ni teoría abstracta de la Administración Pública debe en ningún instante hacer olvidar este axioma básico y fundamental: "El factor humano siempre predomina en el desarrollo de todas las labores administrativas."<sup>4</sup>

Como el campo de la actividad administrativa ha crecido debido al intervencionismo estatal, la importancia de la organización administrativa debe responder a justos criterios puesto que no sólo debe contarse con personal competente y bien preparado dado que "cuando la organización es deficiente el personal más calificado no podrá dar vida a una administración eficiente, solamente gracias a una buena organización la facultad y energías del personal pueden dar el máximo rendimiento".<sup>5</sup>

Es admirable el juego de equilibrio que tiene el derecho toda vez que una ruptura y restablece el equilibrio perdido. Todavía más, a pesar de que no existe relación jurídica entre el órgano como parte y la unidad que es la administración, un órgano puede hacer valer el hecho de que otro actuó fuera de la organización siempre y cuando se afecten derechos de personas extrañas a la administración, "de tal manera que en este caso sí surge una verdadera relación jurídica por una parte el Estado actuando por sus órganos y por otra los particulares que entran en relación con esos órganos. Así, un conflicto con motivo de la competencia de dos órganos no surge entre ellos en una forma abstracta sino cuando hay otro interés en la delimitación de competencia entre ellos".<sup>6</sup>

El jurista García Trevijano, menciona que "La organización tiene carácter jurídico, siempre y cuando tenga relevancia frente a terceros, entendiendo por terceros a los administrados que están fuera de la organización".<sup>7</sup> Los aspectos

---

<sup>4</sup> GARCIA VALENCIA Antonio, **Las Relaciones Humanas en la Administración Pública**, 4ª edición, Ed. Porrúa, México, 1978, pág. 40.

<sup>5</sup> OLVERA TORO Jorge, opus cit., pág. 281, 1972.

<sup>6</sup> FRAGA Gabino, **Derecho Administrativo**, 42 edición, Ed. Porrúa, México, 2002, pág. 233.

<sup>7</sup> OLVERA TORO Jorge, **Manual de Derecho Administrativo**, 3ª edición, Ed. Porrúa, México, 1972, pág. 282.

normativos entre ellos, las reglas técnicas de la organización que por ser abundantes y trascendentes pudiera suponerse que fueran las únicas rectoras y el exclusivo enfoque que pudiera darse a la Administración Pública sólo son un necesario complemento de las normas jurídicas no pudiendo hablarse de su organización sin estas últimas.

Todo lo anterior nos hace concluir que el Derecho Administrativo, antes de regular las relaciones que surgen de la actividad administrativa, es la rama que estudia las normas de la organización de los entes que ejercen esa función, que aparte de los principios técnicos existen los jurídicos. Los dos dejan sentir su peso en la constante y creciente actividad de la Administración Pública, cuya finalidad suprema debe ser el respeto y protección de los derechos y garantías de los particulares.

Se ha dicho que la "reforma administrativa debe ir precedida de la reforma de la organización en cuanto a la adecuada repartición de funciones públicas entre los órganos administrativos, al perfeccionamiento de los medios de selección, retribución y formación de funcionarios públicos, a la racionalización de los procedimientos y garantías de la acción administrativa y a la simplificación y claridad de las normas legales administrativas,"<sup>8</sup> todo lo cual corresponde al Derecho de la organización como una parte del Derecho Administrativo.

El Estado, no puede resolver cuántos problemas han surgido y paso a paso va creando o reconociendo esas entidades públicas para la satisfacción de necesidades de interés general. Y así es el Derecho quién les da vida, quién les señala los fines a cumplir es el Estado, quién les cede migajas de su poder y les da autonomía, muchas de esas instituciones más que depender de una sistematización y de la realidad social sólo responden a las páginas del Diario Oficial. En vez de ajustarse a

---

<sup>8</sup> Amándola, **Gli Studi e la realizzazioni per la riforma publica amministrazioni**, Revista Trimestral di Diritto Publico, abril-junio, 1952, pág. 509.

una sistemática administrativa, surgieron de acuerdo con las perentorias necesidades del momento y muchas veces sólo están consagradas en los viejos folios de las publicaciones oficiales y quizá algunas se originaron por razones políticas de carácter personal.

Además, cuando el estado realiza actividades de prestación económica su estructura sufre una mayor transformación hacia una nueva concepción orgánica, como la que el mundo está presenciando en el actual cambio de aspecto de la administración y que incluye una serie de empresas productivas, asimilándolas al tipo de las que se han desarrollado en la economía privada.

El obligado reparto de las funciones modernas de la administración o el desempeño de las actividades de prestación de bienes o servicios se realiza en forma diversa: la desconcentración, la descentralización y la empresa pública de acuerdo a lo establecido en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (promulgada el 5 de febrero de 1917), así como las bases de organización establecidas por los artículos 1º, 2º, 3º y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Diario Oficial de la Federación 29 de diciembre de 1976).

Las dos primeras son formas de organización administrativas y se nos presentan en términos generales, como tendencias de distribución de las competencias de la administración pública para realizar un proceso funcionar que destaque la unidad y la eficacia.

## **1.2. Concepto de Administración Pública Federal.**

La Administración Pública tiene la acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para conservación y fomento de los intereses públicos y resolver las reclamaciones a que dé lugar lo demandado.



Por Administración Pública se entiende “generalmente aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa”<sup>9</sup>. De esta manera, la Administración Pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos.

La Administración Pública aparece desde que el hombre se organiza en sociedades más o menos complejas, en las que se distingue la presencia de una autoridad que subordina y rige actividades del resto del grupo y que se encarga de proveer la satisfacción de las necesidades colectivas fundamentales. Acosta Romero, “relaciona la existencia de estructuras administrativas en sociedades como la del antiguo Egipto, en donde bajo el régimen de Ramsés, existía un Manual de Jerarquía; en China, 500 años «a.c.», existió un Manual de organización y gobierno. En Grecia y en Roma, también existieron estructuras administrativas”<sup>10</sup>.

Por lo que se refiere a nuestro país, en la época precolombina los pueblos más avanzados que ocupaban el territorio de lo que hoy es México contaban con una estructura administrativa, a la que se habría de superponer la administración colonial. Durante esta época la administración estaba bajo el mando del virrey que ejercía a nombre de la Corona Española, además de la función administrativa, funciones gubernativas, militares, jurisdiccionales, legislativas y religiosas de la más grande importancia.

Al lado del virrey, se encontraba la Real Audiencia que coadyuvaba con éste en el ejercicio de la función administrativa, además de vigilar y controlar la acción del virrey. A nivel central-peninsular participaban en la administración colonial el rey y

---

<sup>9</sup> Diccionario Jurídico 2000.(CD)

<sup>10</sup> Idem.

sus secretarios, así como el Consejo de Indias. Finalmente, existían administraciones locales a dos niveles: a) provincial y distrital en el que participaban los gobernadores de reinos y provincias al igual que los corregidores, alcaldes mayores y b) locales, en el que intervenían los cabildos y sus oficiales.

Al consumarse la independencia nacional el emperador Iturbide organiza la administración pública en cuatro grandes Secretarías de Estado: Relaciones Exteriores e Internas; Justicia y Negocios Eclesiásticos; Guerra y Marina, y Hacienda.

Al triunfo de la Revolución Mexicana y bajo el imperio de la Constitución de 1917, el Estado Mexicano adopta un régimen claramente intervencionista y a través de lo dispuesto por sus artículos 3, 27 y 123 se compromete a proteger y promover las condiciones de vida de la población.

Este esquema Constitucional impondría a la Administración Pública un papel de importancia fundamental en la atención de las necesidades sociales, la cual estaría encabezada por el Presidente de la República. Sobre estas bases el 31 de diciembre de 1917 se publica la primera Ley de Secretarías de Estado, a la que habrían de suceder las Leyes de 1935, 1939, 1946 y la del 23 de diciembre de 1958, que habría de ser derogada por la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Acerca de la noción de Administración Pública existen distintas corrientes, entre las que destacan fundamentalmente dos: el enfoque formal, Según Gabino Fraga, como “el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales.”<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Diccionario Jurídico 2000. (CD)

Por otra parte, el enfoque material que considera a la Administración Pública siguiendo al propio Fraga, “como la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.”<sup>12</sup>

Con la misma óptica, Georges Vedel considera a la Administración en sentido funcional, “como designando a una cierta actividad y como el conjunto de personas cumpliendo tareas de administración,”<sup>13</sup> en su acepción orgánica. Es decir, al hablar de Administración Pública “nos referimos tanto a la actividad administrativa que desarrolla el Estado, como al conjunto de órganos que desarrollan dicha actividad.”<sup>14</sup>

Por su parte, Acosta Romero afirma que la Administración Pública “es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, teniendo a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos.”<sup>15</sup> Sin embargo, precisa Vedel “la Administración no es la única función del Ejecutivo, pero la administración es exclusivamente responsabilidad del Ejecutivo.”

En efecto, en México el Poder Ejecutivo es unipersonal y se deposita su ejercicio en el Presidente de la República quien es al mismo tiempo jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Jefe de la Administración Pública. Así pues, además de la función administrativa el Ejecutivo mexicano desarrolla funciones de Gobierno y de Estado.

---

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> Idem.

<sup>15</sup> Diccionario Jurídico 2000.(CD)

En México, en virtud del sistema Federal que caracteriza a nuestro Estado, existen tres niveles de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal. En cada uno de estos niveles podemos encontrar el correspondiente nivel administrativo.

El artículo 90 Constitucional, precisa que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión la que distribuirá los negocios del orden administrativo que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y define las bases generales de creación de las entidades paraestatales. Dicha ley es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

En la primera categoría encontramos a la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

Por otra parte, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito (hoy sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple o de banca de desarrollo), las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, integran la Administración Pública Paraestatal.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán conducir sus actividades en forma programada, observando los principios y políticas que defina el Presidente de la República en el Plan Nacional y en los programas de desarrollo (artículo 9°). Asimismo, se precisa que las dependencias tendrán igual rango y entre ellas no habrá prominencia alguna.

De conformidad con el artículo 92 Constitucional, se faculta a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo para refrendar todos los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el presidente de la República, salvo

las publicaciones de leyes expedidas por el Congreso de la Unión, los que sólo requerirán del refrendo del Secretario de Gobernación (artículo 13).

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, prevé la existencia de órganos desconcentrados jerárquicamente subordinados a las dependencias de la Administración Central, pero con autonomía técnica para resolver asuntos de su competencia. Por otra parte, se faculta al presidente de la República para constituir comisiones intersecretariales para resolver asuntos de la competencia de más de una de sus dependencias, en las que incluso podrán participar entidades de la Administración Paraestatal.

La Ley faculta al presidente de la República para celebrar convenios de coordinación con los gobiernos de los Estados, o aun con municipios para desarrollar acciones de desarrollo de las propias entidades federativas.

Asimismo, cabe señalar que la ley obliga a los titulares de las dependencias centralizadas, a presentar al Congreso de la Unión un informe anual sobre el estado que guarden sus respectivos ramos y de comparecer ante cualquiera de las Cámaras para explicar o aclarar algún asunto de su competencia. Esta última obligación es extensiva para los directores de organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal.

### **1.3. Concepto de Centralización.**

La centralización es una de las formas de la organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública, concentrando el poder y ejerciéndolo por medio de la llamada relación jerárquica.

Se entiende por Centralización la acción y efecto de centralizar, es decir, reunir en un centro común toda la autoridad para que el Gobierno Central lo tome en sus manos. Para Jean Rivero este concepto se refiere “por una parte a la solución del problema de las relaciones del Estado con las colectividades locales (entidades, provincias, Estados), y por otra parte, al método de organización del Estado.”<sup>16</sup>

Sobre estas bases y considerando los elementos que integran la figura de la centralización se pueden encontrar los antecedentes históricos de esta institución en la monarquía absolutista de fines de la Edad Media. Bajo este régimen la autoridad real se esforzó por concentrar el máximo de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) en detrimento del poder que en un tiempo llegaron a ejercer los señores feudales.

Esta tradición fue trasladada a nuestro país con la llegada de los españoles, el régimen colonial se caracterizó entre otras cosas por someter las decisiones de mayor trascendencia para la vida de la Colonia y sus habitantes a la autoridad real. De esta manera desde la metrópoli se decidía el destino de la Colonia. Por lo que se refiere a la organización y funcionamiento de autoridades coloniales éstas obedecían igualmente a un esquema centralizado en donde la máxima autoridad la ejercía el virrey a nombre de la Corona.

Al triunfo del movimiento independentista bajo el régimen de la Constitución de 1824 se adopta el sistema Federal como forma de Gobierno. Esta situación implica ya en principio, descentralización del poder que se distribuye ahora entre los niveles federal, estatal y municipal.

En 1836 se adopta con la Constitución llamada de las Siete Leyes, un esquema Centralista que en 1847, a través del Acta de Reformas que restablece el orden Constitucional de 1824, cede definitivamente su lugar al sistema Federal instaurado por la Constitución del mismo año y que hubo de ser ratificado por la

---

<sup>16</sup> Diccionario Jurídico 2000.(CD)

Constitución de 1857. Por lo que se refiere al aspecto administrativo la Administración Pública Federal ha seguido una tendencia centralista con una mayor o menor intervención legislativa en el control y vigilancia de su actividad.

La Constitución de 1917, al igual que su antecesora adopta el sistema Federal como forma de gobierno asociado a un régimen presidencialista. Esta última característica implica la concentración de facultades en favor del Poder Ejecutivo Federal que se ejerce de manera unipersonal.

Para el 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 presidente de la República con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.”<sup>17</sup>

Por su parte Gabino Fraga, “considera que existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades.”<sup>18</sup>

La Centralización Administrativa implica la unidad de mando y ésta se da a través de una relación jerárquica que une los órganos administrativos de las diversas categorías y los subordina a la autoridad central del Presidente de la República.

Asimismo, Gabino Fraga, sostiene que mediante dicha relación de jerarquía se explica cómo se mantiene la unidad del poder administrativo a pesar de la diversidad

---

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> Idem.

de los órganos que lo forman, la conservación de esa unidad está garantizada por la concentración del poder de decisión y de mando.

Por su parte, el artículo 80 Constitucional señala que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a la cual se encuentra subordinada la Administración Pública Federal, siendo este la única autoridad facultada para ejercer el poder ejecutivo. Por lo que las dependencias y entidades de la administración pública federal son colaboradores del presidente de la República y ejercen a su nombre las funciones administrativas que se les encomienda por ley.

Así pues, el Presidente de la República está facultado para nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

El sistema centralizado constituye la forma más antigua de la Administración Pública en ella los órganos de la Administración Pública se ordenan y acomodan bajo un sistema jerárquico, a partir de un alto funcionario. En el caso concreto de nuestro país la centralización administrativa es el sistema jerarquizado que parte del Presidente de la República y cuyos inferiores están sujetos al mando y al respeto de su superior jerárquico. Presentándose una total subordinación y se establece un vínculo jerárquico para determinar las funciones de cada uno de los órganos que conforman el organigrama.

El poder Ejecutivo en México tiene una serie de dependencias que mantienen con respecto a aquel una relación de jerarquía, la cual será de manera vertical, esas dependencias se denominan Secretarías, Departamento de Estado y Procuraduría General de la República. La relación jerárquica que el poder de decisión lo tiene siempre el superior, quien también tiene la facultad de designar a sus colaboradores



y puede en cualquier momento revisar, vigilar y hasta modificar las resoluciones del inferior.

El Presidente de la República como Jefe del Ejecutivo es quien se encuentra por encima de todos sus colaboradores y puede en caso de incumplimiento de sus subordinados sustituirlos sin ninguna delación, con fundamento en lo establecido en el artículo 89, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el capítulo II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, denominado De la competencia de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, principalmente en su artículo 26 señala la conformación de la actual Administración Pública Federal.

Cuando se hace referencia a la organización administrativa (centralizada o descentralizada), se aparta de la organización estatal que no es materia del Derecho Administrativo, sino del Constitucional y, por lo tanto, no puede pensarse que la organización centralizada corresponda a un Gobierno centralizado y la descentralizada a un Gobierno Federal.

Para el entendimiento de la acción de los órganos se requiere o es necesaria una relación jurídica denominada jerarquía administrativa, que de esa manera se convierte en una forma de coordinación, esta se manifiesta por la subordinación que consiste en la dependencia de la autoridad menor a la mayor y tiene su expresión objetiva en el deber de obediencia de los órganos inferiores a los superiores.

Teóricamente la centralización sería perfecta si un órgano único ejerciera todas las funciones administrativas, nunca se ha llegado a ese extremo dada la complejidad de las tareas administrativas. Por esa razón tampoco se puede hablar de reunir la administración en el Gobierno, en vista de que son enormes las funciones administrativas y la hipertrofia sería inminente.

Con lo anterior, podemos afirmar de una manera general que se entiende por centralización administrativa la estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentran su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en que el impulso y la dirección la lleven los centros superiores o directivos y la ejecución los subordinados o inferiores. De esta suerte, la coordinación de los órganos se realiza mediante la dirección administrativa del órgano central, para hacer depender de él a los demás órganos.

La vinculación de los órganos constituye la relación mencionada con anterioridad denominada jerarquía administrativa. La dependencia no supone que la vinculación de los órganos de la administración sea en forma directa con el órgano central, o sea que éste es el único con el que tendría inmediata dirección administrativa, sino que hay otros órganos que dependen del órgano central y que van vinculando a los inferiores y a su vez van llegando hacia la dirección administrativa central. Por eso el significado semántico de centralización es "llevar al centro lo que está fuera de él."<sup>19</sup>

Para el Jurista Andrés Serra Rojas, "los supuestos de la centralización son:

1) El Estado es la única persona titular de derechos que se desenvuelven en poderes públicos y éstos a su vez en una serie de órganos de mayor o menor importancia.

2) Es un régimen administrativo que coordina y vincula a los demás órganos públicos. Hay un régimen jurídico vigente encargado de fijar los caracteres de sus elementos.

3) La facultad de mandos y decisión se concretan en el Poder Ejecutivo. Las autoridades inferiores obran en su nombre y por instrucciones recibidas de los órganos superiores.

---

<sup>19</sup> Enciclopedia Universal ilustrada, tomo XII, Ed. Espasa Calpe, S.A. México, 1930, pág. 1099

4) Existe un régimen jerárquico, como conjunto de órganos que suceden de arriba a abajo, formando una estructura unitaria. Se le imagina como una pirámide que tiene en su vértice superior al Presidente de la República y en la base a los órganos inferiores de la administración.”<sup>20</sup>

Como procedimientos para la centralización Benjamín Villegas Basavilbaso, señala los siguientes:

- “a) Concentración del poder público y de la coacción.
- b) Concentración del poder de decisión y de la competencia técnica.
- c) Concentración de la designación de los trabajadores al Servicio del Estado.”<sup>21</sup>

Para terminar diremos que, en la actualidad se ha resquebrajado y agrietado el edificio de la administración uniforme y jerarquizada de tipo napoleónico, pero en la crisis se busca un equilibrio entre la centralización y los novedosos sistemas de descentralización, desconcentración, empresa pública e intervención de los administrados en la administración.

#### 1.4. Concepto de Órgano Desconcentrado.

Es la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propios presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste y descongestionar al poder central.

---

<sup>20</sup> SERRA ROJAS Andrés, opus cit., págs. 534 y 535.

<sup>21</sup> OLVERA TORO Jorge, **Manual de Derecho Administrativo**, 3ª edición, Ed. Porrúa, México, 1972, pág. 287.

Para el jurista español, De la Vallina Velarde, la desconcentración es "aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma."<sup>22</sup>

En países como España, Italia y Francia que tienen una Administración Pública de carácter centralista, el fenómeno de la desconcentración administrativa se manifiesta en acrecer y fortalecer las atribuciones o poderes de las autoridades locales, a las que el poder central trasmite una parte de sus funciones. Esto en México no podría ser, si la Administración Federal transmitiera algunas funciones a autoridades locales, como son las administraciones de los estados y los municipios, se estaría aproximando al Federalismo y no a la Desconcentración Administrativa.

Los órganos desconcentrados, son parte de la centralización administrativa cuyas atribuciones o competencia la ejercen en forma regional, fuera del centro geográfico en que tiene su sede el poder central supremo. Luego pueden desconcentrarse las administraciones federal, estatal y municipal. La administración del Distrito Federal tiene como principales órganos desconcentrados a las delegaciones políticas.

La desconcentración y descentralización, ambas son formas jurídicas en que se organiza la administración y en las dos el poder central trasmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos. Existe la diferencia esencial en que los órganos de la primera están sujetos al poder jerárquico y los organismos de la segunda están fuera de la relación jerárquica del poder central. Por esta situación jurídica, la doctrina italiana llama a la primera descentramiento burocrático o jerárquico y a la segunda descentramiento autárquico.

---

<sup>22</sup> Diccionario Jurídico 2000.(CD)

Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, los órganos desconcentrados carecen de los dos, no existe diferencia por cuanto a las funciones que pueden desarrollar, pero para el derecho es mejor mecanismo el descentralizado a fin de prestar ciertos servicios públicos o para llevar a cabo empresas productoras de bienes.

En el fondo la desconcentración es distribución de competencias y esta se puede hacer directamente por la ley, por el reglamento, por un decreto general o por delegación administrativa de facultades, contenida en acuerdo general o individual. La competencia del órgano desconcentrado será en el primer caso directo, y en el de la delegación indirecta o derivada.

No cambia la naturaleza de la desconcentración por la forma jurídica que se emplee para lograrla, puede haber delegación de facultades administrativas y no existir desconcentración. Es frecuente que por razones de expedituz en el trámite administrativo los órganos superiores deleguen en sus inferiores un grupo de facultades, del subsecretario al director general y no existe desconcentración, pues esas facultades se ejercerán en todo el territorio nacional (artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal). Tampoco se presenta en los numerosos casos en que las Secretarías de Estado delegan ciertas facultades a los Gobernadores de los Estados por medio de los llamados convenios de coordinación.

La desconcentración en la ley consagra por vez primera la fórmula general de la desconcentración administrativa en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

Señala que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos que les compete, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados los cuales estarán jerárquicamente subordinados, teniendo facultades específicas para resolver la

materia y dentro del ámbito territorial que se determine para cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

La desconcentración administrativa se define como la desintegración de la unidad central administrativa, para ir creando unidades intermedias y de esa manera proveer mejor la Administración Pública.

La desconcentración es un sistema relativamente nuevo, se ha incorporado a la Administración Pública con el fin de optimizar los servicios que se prestan, en bien de la sociedad. La desconcentración opera con los órganos centralizados los cuales sin que pierdan sus jerarquía se desintegran en unidades, se separan del centro y retienen ciertas facultades de decisión obteniendo con ello un manejo más ágil y por lo tanto una mayor eficacia administrativa.

Algunos tratadistas opinan que “la desconcentración, es el paso de transición obligado de la centralización a la descentralización. Al respecto, conviene señalar que las instituciones jurídicas no son seres biológicos que alcancen distintos grados de evolución por sí mismos, sino que es la realidad social lo que determina su configuración, pudiéndose entonces aceptar que una institución en un momento dado se convierta de desconcentrada a descentralizada, existiendo la posibilidad por así requerirlo las exigencias y fines estatales, quede sumida en la centralización.”<sup>23</sup>

Si este reparto se hace dentro de la misma persona jurídica estatal dándole ciertas facultades para la actuación y decisión a sus órganos, surge la desconcentración, que es un reparto de competencias entre órganos de una misma persona jurídica pública, ejerciendo su competencia con determinadas modalidades que son las que originan la desconcentración.

---

<sup>23</sup> OLVERA TORO Jorge, **Manual de Derecho Administrativo**, 3ª edición, Ed. Porrúa, México, 1972, pág. 296

Ahora bien Horacio Castellanos Coutiño, señala que las instituciones desconcentradas, “si bien es cierto que están íntimamente ligadas a la organización centralizada por la relación jerárquica de que se ha hablado, su establecimiento obedece en primer lugar a que sus actividades son de carácter esencialmente técnico y no político y en segundo lugar, a que en su función por razón misma a su creación precisa una mayor independencia es decir, gozan de lo que la doctrina llama autonomía técnica.”<sup>24</sup>

### 1.5. Concepto de Organismo Descentralizado.

La descentralización administrativa es una de las formas de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo y los cuales están dotados de personalidad jurídica propia y autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.

El maestro Serra Rojas, señala 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.”<sup>25</sup>

Al lado de la centralización de acuerdo a lo que establece Gabino Fraga, existe otra forma de organización que consiste en “Confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración central una relación que no es la jerarquía.”<sup>26</sup> Siendo este los organismos descentralizados.

Asimismo Marcel Waline, apunta que “la descentralización además de ser un principio de organización, constituye un reparto de competencias públicas

---

<sup>24</sup> OLVERA TORO Jorge, **Manual de Derecho Administrativo**, 3ª edición, Ed. Porrúa, México, 1972, pág. 298.

<sup>25</sup> SERRA ROJAS Andrés, **Derecho Administrativo**, 23 edición, Ed. Porrúa, México, 2002, pág. 532.

<sup>26</sup> FRAGA Gabino, opus cit, pág. 344.

integrándose una persona de Derecho Público, con recursos propios y a la cual se le ha delegado poderes de decisión pero sin desligarla totalmente de la orientación gubernamental.”<sup>27</sup>

Este fenómeno es obligado ante la amplitud de tareas que se le presentan a la Administración en la hora actual. La descentralización de acuerdo a lo que señala Benjamín Villegas Basavilbaso, “tiene como finalidad disminuir los efectos derivados de que un solo órgano lleve todas las funciones administrativas que le correspondan al Estado,”<sup>28</sup> y para ellos se transfiere atribuciones a otras entidades.

La descentralización, persigue fundamentalmente la conveniente distribución de ciertas funciones administrativas, lo cual se obtiene con un equilibrio adecuado entre la organización centralizada y descentralizada. Se confía en que los juristas y los hombres públicos encargados de resolver el problema, han de encontrar la línea que de acuerdo con las exigencias histórico-sociales marque un nuevo tipo de organización estatal, donde se pueda conjugar corregidos y perfeccionados los beneficios que ciertamente han venido reportando a los pueblos, tanto el primario sistema de la centralización como el novedoso procedimiento de la descentralización.

León Duguit, considera las siguientes formas de descentralización administrativa:

**“a).- Regional:** Se determina por la circunscripción territorial de aplicación de servicio.

**b).- Funcionarista:** Establece la afectación de un patrimonio confiado bajo en control del estado, a los agentes del mismo.

---

<sup>27</sup> OLVERA TORO Jorge. **Manual de Derecho Administrativo**, 3ª edición, Ed. Porrúa, México, 1972, pág. 301.

<sup>28</sup> VILLEGAS BASAVILBASO Benjamín, **Derecho Administrativo**, 2ª edición, Ed. Tipografía Argentina, Argentina, 1949, pág. 293.



**c).- Patrimonial:** la afectación patrimonial se aplica a la gestión autónoma de un servicio público.

**d).- Concesión:** La explotación del servicio es realizada por los particulares.”<sup>29</sup>

Gabino Fraga, apunta tres modalidades a saber:

“**a).-** por región.

**b).-** por servicio.

**c).-** por colaboración.”<sup>30</sup>

Por su parte Andrés Serra Rojas, sólo considera dos formas:

“**a).-** Descentralización administrativa regional.

**b).-** Descentralización administrativa por servicio.”<sup>31</sup>

Diversas consideraciones, en orden a las instituciones hacen que tradicionalmente se clasifiquen a las entidades autónomas, que tienen potestades administrativas diferentes de la organización central, esto es, a las entidades descentralizadas en: 1º. Aquellas que administran intereses colectivos dentro de una circunscripción territorial, con patrimonio propio, personalidad jurídica y funcionarios de elección popular y 2º. Las que tienen como finalidad satisfacer las necesidades públicas especializadas o técnicas, independientemente del territorio en el concepto de que en ellas se objetiviza el servicio, con la creación de un ente público sin que pierda su vinculación estatal, sino que se le da cierta autonomía o libertad de acción en un campo de asuntos específicos.

---

<sup>29</sup> OLVERA TORO Jorge, **Manual de Derecho Administrativo**, 3ª edición, Ed. Porrúa, México, 1972, pág. 303.

<sup>30</sup> FRAGA Gabino, opus cit; pág. 335.

<sup>31</sup> SERRA ROJAS Andrés, **Derecho Administrativo**, 23 edición, Ed. Porrúa, México, 2002, pág. 599.

Por ello es recomendable la fórmula popular "centralización política y descentralización administrativa". De esta manera quedará asegurada la unidad y la coherencia institucional del Estado, pero al mismo tiempo se habrá garantizado el derecho que tienen las circunscripciones territoriales y las entidades descentralizadas de características técnicas, para velar por sus intereses, para progresar y para robustecer por sí solas, sin perjudiciales interferencias jurídicas del poder central.

La forma más conocida de la descentralización es la del establecimiento público o forma francesa; se le ha denominado igualmente administración oficial, es una unidad administrativa con los siguientes caracteres: debe su origen a una ley; atiende servicios de carácter técnico; tiene patrimonio propio y personalidad jurídica; su régimen que lo liga con la administración es esencial para el ente. Es una forma de gestión de servicio público mediante la afectación de un patrimonio formado con bienes y recursos propios y con una estructura administrativa autónoma en dos órdenes: orgánica y técnica. La primera, con ventajas propias ejercidas por autoridades distintas del poder central y que pueden oponer a éste su esfera de autonomía; la segunda, constituye las reglas de gestión, diversas de las aplicables al organismo central a efecto de hacerlo menos rígido y mas eficaz, con reglas de tipo semejante al empresarial privado. Se sale en esta forma de la rigidez de la actividad burocrática.

Emilio Rabasa y Jesús Rodríguez y Rodríguez establecen que en Norteamérica la descentralización se ha resuelto con el "funcionamiento de organismos que atienden necesidades públicas, con la movilidad propia de una empresa particular, pero bajo la tutela del Estado,"<sup>32</sup> ha efecto de salir de la rigidez estatal, controlar el comercio interestatal y crear grandes empresas. Así se formaron las Comisiones Reguladoras Independientes y las Corporaciones Gubernamentales.

---

<sup>32</sup> RABASA Emilio y RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ Jesús, **Estudio Comparativo de las Comisiones y Corporaciones Descentralizadas de los Estados Unidos de Norteamérica y México**, Boletín del Instituto de Derecho Comparado, núm. 15, México, 1952, pág. 11.

Se considera organismos descentralizados a las personas morales creadas por la Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúna los siguientes requisitos:

I. Que su patrimonio se constituye total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico, y

II. Que su objeto o fin sea la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. (Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1970.)

Esta Ley regula a los Organismos Descentralizados, a las Empresas de Participación Estatal, a los Fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que tienen como fideicomitente único al Gobierno Federal y por objeto la inversión, el manejo u administración de obras públicas, prestación de servicios o producción de bienes para el mercado y a las empresas de participación estatal minoritaria.

Otro ordenamiento agrega a las entidades mencionadas el vocablo "Organismos Públicos", para incluir en ese término tanto a las comisiones, juntas, patronatos, institutos y demás entidades creadas por la Federación que tengan o administren un patrimonio o presupuesto formado con fondos o bienes federales. (Ley de Inspección de Adquisiciones, publicada en el Diario Oficial el 6 de mayo de 1972.)

La descentralización administrativa significa por el contrario de centralización esto es, implica crear un órgano con una independencia indirecta del Ejecutivo Federal los cuales tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y poseen facultades autónomas. La descentralización administrativa si bien es cierto mantiene una relación con su órgano creador en este caso el Poder Ejecutivo, no se da una relación de subordinación actúan los órganos descentralizados con mayor libertad y sobre todo con poder de decisión, todo ello claro esta dentro del ámbito de sus facultades expresadas en su ley que las ha creado.

En forma diferente, en la descentralización del Estado atribuye un limitado poder de actuación y decisión a órganos que administra más ó menos directamente, o sea que corresponden a su propia estructura estatal, que no están alejados del poder central. Esta desconcentración se llama también descentralización burocrática. En ningún caso los órganos tienen personalidad jurídica distinta de la administración estatal. Más que nada es una técnica de poder.

Descentralizar en sentido jurídico administrativo, es la acción por la cual el estado atribuye funciones y transfiere medios a otras personas jurídicas. Desconcentrar, en el mismo sentido, es atribuir por los órganos superiores del Estado a otros inferiores, funciones o medios, pero sin ser trasladados a otras personas. Se desconcentra la atribución de funciones y medios a órganos de la persona pública ya existente; se descentraliza al crearse personas jurídicas con el único propósito de conferirles una atribución y separar en esa forma las funciones del Estado.

Por otra parte, debe advertirse que el régimen Constitucional Mexicano parece mantener a la Administración Pública dentro del Poder Ejecutivo y ante la existencia de los organismos descentralizados de acuerdo a lo que establece Gabino Fraga, "el problema se ha dicho, se simplifica grandemente si se considera que salvo casos excepcionales, los organismos descentralizados establecidos por la legislación mexicana carecen de autonomía orgánica, conservan una dependencia estrecha con

el Jefe del Ejecutivo, tanto porque éste se encuentra representado en ellos por la mayoría de los miembros de los consejos de administración y porque el director o gerente es nombrado por dicho Ejecutivo, como su régimen les está impuesto por los órganos centrales del Estado.”<sup>33</sup>

#### 1.6. Concepto de Entidad Paraestatal.

Es la empresa del Estado cuyo objeto es la producción económica de bienes y servicios. En otras palabras lo dijimos antes, empresa pública "es un organismo económico coordinador de diversos elementos y bienes del Estado, para producir bienes y servicios,"<sup>34</sup> comprendiendo la actividad industrial y comercial del Estado.

Con frecuencia el Estado destina importantes recursos económicos para promover, patrocinar o realizar determinados fines o propósitos en diversos terrenos de la cultura, la educación pública o la salud pública y por lo que nos encontramos en presencia de empresas estatales, pero no de empresas públicas. El objeto de esas empresas no es la producción económica, aunque manejen o administren recursos económicos regulares o cuantiosos.

Luego, aportar bienes y servicios públicos para una tarea que realiza el Estado, no implicará ineluctablemente el fenómeno económico de la empresa pública.

La economía mexicana y empresa pública, en pleno intervencionismo económico del Estado, apoyado por la Constitución y fomentado al extremo por las reformas a esta que otorgan al poder público la rectoría de la economía nacional, la empresa pública se planta en cualquier parte de esta última. No tiene reservadas

---

<sup>33</sup> FRAGA Gabino, **Panorama del Derecho Mexicano**, Síntesis del Derecho Administrativo, núm. 4, UNAM, México, 1965, pág. 17.

<sup>34</sup> Diccionario Jurídico 2000.(CD)

determinadas áreas de la economía productiva de bienes y servicios, surge sin que previamente exista una política de preferencia o prioridades económicas.

En la legislación vigente adoptan la estructura jurídica de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos públicos y sociedades nacionales de crédito. Por verdadera ficción legal utilizada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal lo son también sociedades civiles y asociaciones civiles, asimiladas a empresas de participación estatal mayoritaria (artículo 46).

El organismo descentralizado tiene personalidad jurídica propia, es un sujeto de derecho público, en cambio la empresa de participación estatal mayoritaria a pesar de estar reconocida en la Ley con esa denominación se estructura jurídicamente como sociedad mercantil, principalmente como sociedad anónima.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal citada, de entes paraestatales no ha sustituido su naturaleza tradicional de contrato mercantil que regula la «Ley General Títulos y Operaciones de Crédito (artículo 346). A veces el legislador federal crea el fideicomiso o el ejecutivo federal o bien, este último autoriza su creación, pero en todo caso se documenta o se hace constar en un contrato de esa especie.

El Régimen jurídico de la Empresa Pública, por su distinta estructura jurídica y por su objeto económico diversificado, la empresa pública tiene un régimen legal heterogéneo, esta sometida a normas jurídicas de toda naturaleza de derecho público y de derecho privado. Predomina el derecho público si se trata de organismos descentralizados o el derecho privado si se refiere a empresas de participación estatal o a fideicomisos públicos.

El control de las empresas públicas. Autónomas por su estructura jurídica y por su misma actividad sin embargo, su acción siempre ha estado sujeta a control por la administración central.

Por otra parte, el control legislativo de las empresas públicas no ha resultado todo lo eficaz que se ha querido plasmar en las varias reformas hechas al texto del artículo 93 Constitucional, relativo a la comparecencia ante el Congreso de los titulares y directivos de la administración pública centralizada y paraestatal.

Renace con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, cuarta en su tipo, publicada el 14 de mayo de 1986, el ideal político de un control cierto y eficaz sobre las empresas públicas. Su sistema normativo que excluye de su acción a la banca nacional, a las instituciones nacionales de seguros y fianzas, a las entidades paraestatales que forman parte del sistema financiero innovador en cuanto al desarrollo y operación de las entidades, y el relativo al control y evaluación de las mismas, construye un nuevo control y más severo, que el previsto en las tres leyes anteriores, que tal vez logre superar todos los inconvenientes técnicos y políticos que han impedido el control de las empresas públicas.

En el fondo, el sistema legal vigente sobre las empresas públicas se dispersa en varios ordenamientos legales, que llegan a justificarse en razón de la complejidad misma de la actividad empresarial del Estado. Sin embargo, la expedición de un estatuto orgánico de la empresa pública en México, encontraría mucho material común a dichas empresas.

Las sociedades mercantiles del Estado son aquellas creadas precisamente por el Poder Ejecutivo con base a la Ley General de Sociedades Mercantiles y en donde el propio Poder Ejecutivo es el propietario mayoritario de las acciones.

Estas sociedades son empresas de participación estatal donde la mayor parte del capital es del Poder Ejecutivo y la minoría es de interés privado, a estas empresas también se les llama de economía mixta y son precisamente las que existen en base a la Ley General de Sociedades Mercantiles y donde ha habido una concurrencia para su conformación patrimonial, a este tipo de empresas también se les denomina de participación estatal mayoritaria.

### **1.7. Concepto de Fideicomiso.**

Se entiende por fideicomiso como el “Contrato mediante el cual una persona física o moral transfiere la propiedad sobre parte de sus bienes a una institución fiduciaria, para que con ellos se realice un fin lícito, que la propia persona señala en el contrato respectivo.”<sup>35</sup>

En el contrato de fideicomiso, son sujetos del mismo:

a) fideicomitente: que es la persona titular de los bienes o derechos que trasmite a la fiduciaria, para el cumplimiento de una finalidad lícita y, desde luego, debe tener la capacidad jurídica para obligarse y para disponer de los bienes.

b) fiduciario: institución de crédito que tiene concesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para actuar como tal y.

c) fideicomisario: que es la persona que recibe el beneficio del fideicomiso, o la que recibe los remanentes una vez cumplida la finalidad.

---

<sup>35</sup> Diccionario Jurídico 2000.(CD)



Pueden existir en un fideicomiso, desde un punto de vista teórico, diversos fideicomitentes y diversos fideicomisarios; pero, generalmente, un solo fiduciario.

El fideicomiso siempre debe constar por escrito, puede constituirse por acto entre vivos o por testamento. La forma en que puede constituirse por acto entre vivos, cuando éste es convencional para establecerse por acuerdo expreso de voluntades, debe ajustarse a los términos de la legislación común sobre transmisión de derechos de propiedad de los bienes que se den en fideicomiso.

La transmisión de valores al portador con fines de garantía, o de cualquier otra índole, puede hacerse constar en contrato privado, esto es suficiente, y otorgarse con la intervención del fideicomitente, fiduciario y fideicomisario y con la entrega material de esos valores.

Si se trata de bienes inmuebles, se transmiten al fiduciario para el cumplimiento de los fines del fideicomiso y si el valor es superior a quinientos pesos, debe otorgarse en escritura pública; para que tenga efectos contra terceros, el testimonio deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad.

Cuando son bienes muebles, se establecen las formalidades que deberán seguirse para que el fideicomiso surta efectos contra terceros siendo los siguientes:

a) si se trata de un crédito no negociable o de un derecho personal, desde que el fideicomiso fuere notificado al deudor;

b) si se tratara de un título nominativo desde que éste se endose a la institución fiduciaria, y se haga constar en los registros del emisor en su caso, y

c) si se tratara de cosa corpórea o de títulos al portador, desde que estén en poder de la institución fiduciaria.

El fin del fideicomiso es el objetivo que se busca con la celebración del contrato. Son los intereses privados o públicos que se buscan satisfacer con el establecimiento del fideicomiso.

El jurista Gutiérrez y González menciona que "El motivo o fin, es la razón contingente, subjetiva y por lo mismo variable de individuo a individuo, que lo induce a la celebración del acto jurídico."<sup>36</sup>

Para Rodríguez Ruiz, "es la meta, el resultado de un fideicomiso en cuyo acto constitutivo el fideicomitente expresa lo que el fiduciario debe hacer para alcanzar ese fin que tiene que ser lícito, es decir, no contrario a la ley ni a las buenas costumbres debiendo, además, ser determinado."<sup>37</sup>

Frecuentemente se confunde el objeto o fin de un contrato con el objeto material del mismo. El objeto físico de un contrato lo puede ser un bien inmueble o un bien mueble comprendiéndose aquí los derechos-; pero el objeto o fin del contrato, en última instancia, será un acuerdo de voluntades que engendra vínculos obligatorios.

En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria"; "El fideicomiso será válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado.

Ambos preceptos, al referirse al fin del fideicomiso, no señalan específicamente cual habrá de ser éste, sino que indican tan sólo que deberá ser lícito y determinado.

---

<sup>36</sup> Idem.

<sup>37</sup> Idem.

Si el fin del fideicomiso es ilícito, se produce entonces la nulidad del contrato, ya que ni las leyes especiales que regulan al fideicomiso, ni las leyes mercantiles en general previenen los casos de nulidad.

Por lo que el artículo 1795, fracción III del Código Civil, establece que el contrato puede ser invalidado, porque su objeto, motivo o su fin, sean ilícitos.

Pues bien, de acuerdo con lo señalado por el artículo 2225 de la ley anteriormente citada, la ilicitud en el objeto, en el fin o en la condición del acto, produce su nulidad, ya sea absoluta o relativa según lo disponga la ley.

Los Derechos y obligaciones de los sujetos que constituyen un fideicomiso son los siguientes:

Fiduciario: aceptar el fideicomiso: se discute por la doctrina si en este caso se está en presencia de una obligación o de una potestad, ya que a pesar de lo señalado en el artículo 356 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en la que se establece que la institución fiduciaria no podrá excusarse o renunciar su encargo sino por causas graves a juicio de un juez de primera instancia, encontrándose ordenado en el artículo 5° Constitucional, que señala que; nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. Es indudable que, de acuerdo a este precepto, la institución fiduciaria no está obligada a aceptar el fideicomiso, pues de acuerdo a lo establecido en el artículo 133 del ordenamiento legal en cita, ninguna ley podrá contravenir sus preceptos.

Otras de las obligaciones del fiduciario son:

- a) ceñirse y ajustarse a los términos del contrato constitutivo para cumplir la finalidad,
- b) llevar contabilidad por separado, para cada fideicomiso,
- c) cumplir las obligaciones fiscales derivadas del fideicomiso,

- d) realizar sus actividades mediante un delegado fiduciario; únicamente podrán delegarse aquellas funciones que se consideren secundarias que no impliquen facultades de mando, decisiones o actos discrecionales,
- e) guardar el secreto fiduciario, que es más estricto que el secreto bancario en general,
- f) presentar y rendir cuentas,
- g) invertir los fondos ociosos en valores aprobados por la Comisión Nacional de Valores y,
- h) acatar las órdenes del comité técnico cuando exista éste. Teniendo las facultades que se le señalen en el acto constitutivo y que pueden ser: realizar actos de dominio, enajenar, permutar, transferir propiedad, administrar u obtener créditos y gravar; en su caso, arrendar y realizar reparaciones y mejoras, disponer lo necesario para la conservación del patrimonio; actuar en los juicios relativos al fideicomiso y otorgar, en ellos, mandatos para pleitos y cobranzas, tiene desde luego, facultades para cobrar sus honorarios y para erogar los gastos inherentes al fideicomiso.

Fideicomitente: a) reservarse los derechos que estime pertinentes en el acto constitutivo,

- b) designar a uno o varios fideicomisarios,
- d) modificar el fideicomiso, si se reservó ese derecho,
- e) requerir cuentas al fiduciario.
- f) transmitir sus derechos de fideicomitente, si se reservó esa facultad,
- g) revocar o terminar el fideicomiso si se reservó esa facultad,
- h) derecho a que le sean devueltos los bienes dados en fideicomiso en caso de imposibilidad de ejecución, o que se le entreguen los remanentes una vez ejecutado el fideicomiso,
- i) pagar los gastos que origine la constitución y el manejo del fideicomiso,
- j) pagar los honorarios fiduciarios,
- k) en caso de que se transmitan inmuebles estará obligado al saneamiento para el caso de evicción y

l) colaborar con el fiduciario al cumplimiento del fin, cuando para ello sea necesario dicha colaboración.

Del Fideicomisario: a) están limitados los derechos y las obligaciones de éste, por el acto constitutivo. En principio tiene derecho a recibir los rendimientos o los remanentes que queden después de la extinción del fideicomiso, salvo pacto en contrario,

b) derecho a exigir rendición de cuentas,

c) derecho a modificar el fideicomiso, si es irrevocable por parte del fideicomitente,

d) facultad para transferir sus derechos de fideicomisario,

e) derecho a revocar y dar por terminado anticipadamente el fideicomiso, si así se prevé en el acto constitutivo

f) obligación de pagar los impuestos, derechos y multas que se causen con la ejecución del fideicomiso y

g) obligación de pagar los honorarios fiduciarios.

La duración del fideicomiso de acuerdo a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, establece que la duración del fideicomiso no debe ser mayor de treinta años, a menos de que se constituya con un fin social, cuando el fin del fideicomiso sea el mantenimiento de museos de carácter científico o artístico que no tengan fines de lucro.

La extinción del fideicomiso según el artículo 357 Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, previene siete causas de extinción:

1a.- Por la realización del fin para el cual fue constituido,

2a.- Por hacerse este imposible,

3a.- Por hacerse imposible el cumplimiento de la condición suspensiva de que dependa o no haberse verificado dentro del término señalado al constituirse el

fideicomiso o, en su defecto, dentro del plazo de veinte años siguientes a su constitución,

4a.- Por haberse cumplido la condición resolutoria a que haya quedado sujeto.

5a.- Por convenio expreso entre el fideicomitente y el fideicomisario,

6a.- Por revocación hecha por el fideicomitente cuando este se haya reservado expresamente ese derecho al constituir el fideicomiso, y

7a.- Cuando renuncie o se remueva a la institución fiduciaria y no haya otra que la sustituya.

Por supuesto, los sujetos pueden establecer otras causas de extinción en el contrato de fideicomiso, que se reputaran como legales, si no contradicen lo dispuesto por las leyes, ni se contravienen intereses de terceros.

El fideicomiso, como institución, figura jurídica y con independencia de los fines u objetivos que persigan los interesados en aprovecharlo, esta enmarcado dentro de lineamientos legales referentes a su estructura y a los sujetos que intervienen en su nacimiento, desahogo y extinción, y al ejercicio de las instituciones que gozan de concesión para operar como fiduciarias.

En materia de fideicomiso, por tratarse de una operación bancaria que no puede ejercer otra clase de comerciantes se estima que los usos no se pueden crear por prácticas o hábitos de personas que no ejercen esa actividad, sino que solamente puede pensarse en usos bancarios, como una resultante de la actividad desarrollada por las instituciones del ramo.

El régimen o marco legal del fideicomiso está disperso, infundada y sistemáticamente, en un conjunto de ordenamientos que sustantivamente regulan su constitución, funcionamiento y extinción, que rigen la actividad de las partes que intervienen en él, ante la administración pública; que dan lugar a cargas fiscales, y de contenido procesal o jurisdiccional (o sea, que señalan los actos y actividades que,

ordenados sistemáticamente, constituyen el instrumento con que cuenta el particular para hacer efectivas las obligaciones, facultades y, en general todas las consecuencias del acto jurídico fideicomiso). Esa dispersión del marco o régimen legal es infundada, por carecer de apoyo legal, que una disposición adjetiva forme parte de un cuerpo material o administrativo, y carente de sistema por esa precisa razón.

## **CAPITULO 2**

### **IMPORTANCIA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

- 2.1. Antecedentes Históricos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- 2.2. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y su relación con el Programa de Separación Voluntaria.
- 2.3. Concepto de Instituto de Seguridad Social.
- 2.4. Concepto de Trabajadores al Servicio del Estado.



## CAPITULO 2

### **IMPORTANCIA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

#### **2.1. Antecedentes Históricos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.**

En la historia de nuestro país, siempre ha estado presente proporcionar protección así fuese mínima a los grupos más necesitados por motivos de edad o incapacidad, dando a sus miembros previo pago de cuotas establecidas, servicios como pago de salarios a los trabajadores durante sus enfermedades, auxilio a las viudas, asistencia médica y pago de entierros.

En el siglo XIX las facultades conferidas en 1824 a la Hacienda Pública para efectuar descuentos al salario de algunos trabajadores, permitió la creación de un fondo para los trabajadores incapacitados. El gobierno juarista por su parte cedió el convento de la Encarnación y el quince por ciento de las ganancias de las loterías como fondo de ayuda a la Escuela de ciegos.

El artículo 123 de la Constitución de 1917 en la fracción XXIX, consideraba "el establecimiento de cajas de seguros populares."<sup>38</sup> Con base en estas disposiciones el 12 de agosto de 1925 empieza a funcionar la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, creada por la ley del mismo nombre y que proporciona a los empleados públicos la jubilación, protección durante la vejez y préstamos a corto plazo e hipotecarios. Las pensiones se otorgan, entonces, por vejez, inhabilitación, muerte o retiro a los 65 años (después de 15 años de servicio).

---

<sup>38</sup> [www.issste.gob.mx](http://www.issste.gob.mx)

Con los años, la ley que regulaba el funcionamiento de la dirección de Pensiones Civiles experimentó modificaciones que permitieron ampliar los servicios que se prestaban, mejorar su funcionamiento e incorporar a un mayor número de trabajadores públicos, así como a los veteranos de la Revolución Mexicana de 1910.

Para 1947 la Dirección de Pensiones era un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y Patrimonio propios. Se ampliaron los seguros de vejez, invalidez, muerte, orfandad y viudez, y se redujo la edad para recibir las pensiones de 55 años y con un mínimo de 15 años de servicio. A finales de los años cuarenta se dispuso de una parte de los fondos de pensiones para la construcción de conjuntos habitacionales.

Los multifamiliares Benito Juárez y Miguel Alemán fueron pioneros de un estilo de vivienda y convivencia que después se generalizaría. También se otorgaron por primera vez servicios médicos a los empleados públicos en la rama de accidentes laborales. Como la Dirección de Pensiones no contaba con clínicas propias, estos servicios médicos se subrogaron a hospitales particulares.

En el año de 1959, el presidente Adolfo López Mateos presentó al Congreso de la Unión la iniciativa de ley para la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Su aprobación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Diciembre. Por lo que en enero de 1960 la nueva institución comenzó sus actividades.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de acuerdo a su ley amplió las áreas de sus servicios, cubriendo tanto prestaciones relativas a la salud, como prestaciones sociales, culturales y económicas y extendiendo estos beneficios a los familiares de los trabajadores y pensionistas. Las personas protegidas por el Instituto comprenden a trabajadores al servicio de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, trabajadores de Organismos

Públicos que por Ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados al régimen, así como a los pensionistas de dichos Organismos.

La ampliación de la atención a la salud, marcó un acelerado proceso de construcción, adquisición y adaptación de centros hospitalarios, entre los que se encontraban el Hospital 20 de Noviembre y Hospitales privados. De esta manera, el Instituto tomaba las medidas necesarias para atender al casi medio millón de personas que entonces estaban bajo su protección.

En cuanto a las Prestaciones Sociales, desde su primer año de actividades el ISSSTE operaba ya tres guarderías y la primera tienda. El primer velatorio para servicios funerarios inició operaciones en 1967. El Fondo de Vivienda se puso en marcha en 1972 y un año antes se autorizaron los préstamos para la adquisición de automóviles.

En la actualidad el ISSSTE protege alrededor de ocho y medio millones de habitantes del país, lo que significa que uno de cada diez mexicanos es atendido por la Institución. La atención médica se encuentra organizada en tres niveles:

El primero comprende consulta externa y atención a los programas de medicina preventiva en las más de mil unidades de medicina familiar distribuidas en toda la República. El segundo nivel imparte medicina de especialidad en sus modalidades de consulta externa y hospitalización, a través de las más de ochenta clínicas-hospitales. El tercer nivel de atención médica lo forman los once hospitales regionales que proporcionan servicios médicos de alta especialización.

En el ramo de las prestaciones económicas se siguen otorgando créditos a corto y mediano plazo y el pago de pensiones. Además se da asesoramiento en los trámites relativos al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). El fondo de Operaciones y Financiamiento a la vivienda otorga anualmente cuarenta mil créditos hipotecarios a los trabajadores.

La prestación de los servicios sociales y culturales incluye la atención a los hijos de los trabajadores, la recreación y la cultura (abarcan teatro, cine, club, exposiciones, conferencias y talleres que se llevan a cabo en todo el país) la práctica deportiva (básquetbol, fútbol, béisbol, karate, gimnasia) y los servicios funerarios. Las guarderías han sido sustituidas por las estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil que proporcionan educación integral a treinta mil niños en las 1154 unidades de servicio distribuidas en el territorio nacional.

En el rubro de servicios educativos del ISSSTE apoya a sus trabajadores derechohabientes a través de sus programas de educación abierta y de promoción de descuentos en colegiaturas. En educación abierta los niveles alcanzan hasta bachillerato en coordinación con la Secretaría de Educación Pública y el Instituto Nacional de Educación para los Adultos. Por otra parte el ISSSTE gestiona descuentos en colegiaturas en ocasiones hasta el 70% en todos los niveles de estudios y en los más diversos tipos de carrera.

El ISSSTE se rige por una Junta Directiva constituida por 11 personas entre los cuales se cuentan cuatro secretarios de Estado y el Director General del Instituto, que es nombrado por el Presidente de la República.

La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda consta de nueve miembros que son designados por los organismos que integran la Junta Directiva.

La Comisión de Vigilancia la integran siete personas designadas cada una por diferentes organismos de manera independiente.

El director General es auxiliado por trabajadores de confianza que señale el reglamento interior. Aquellos son nombrados por la Junta Directiva a propuesta del Director del Instituto. El Instituto cuenta además con 12 unidades administrativas y 7 órganos desconcentrados para brindar una atención integral de alta calidad en todos los aspectos a cada uno de sus derechohabientes.

Desde el principio de los tiempos, los seres humanos han tratado de protegerse a sí mismos y a quienes de ellos dependen, y han buscado un mejor y más seguro entorno en donde vivir. Aunque el término "Seguridad social" puede significar cosas diferentes para personas diferentes, hay una tendencia común- el deseo natural de las colectividades de disfrutar de una mayor protección -frente a los problemas de la vida y frente a la incertidumbre, la enfermedad, la vejez y las privaciones.

En el siglo XIX, el paso a la industrialización, especialmente en Europa, planteó nuevos problemas sociales y económicos y acentuó el éxodo de las áreas rurales a las urbanas, en las que se produjo un desarrollo comercial e industrial y se podía encontrar un empleo asalariado.

Los trabajadores industriales empezaron a depender de las pagas regulares en forma de salarios para obtener alimentos, vivienda y vestido. Cuando carecían de salario no encontraban la tradicional ayuda social para protegerse a sí mismos y a sus familias. En el ámbito urbano se debilitaron y no fueron ya posibles los sistemas tribales y de clan, la gran familia en la que las personas capacitadas ayudaban a cuidar a los niños, los débiles y los ancianos.

Poco a poco se intentó aminorar las dificultades de los que perdían sus salarios por causas de enfermedad, accidentes laborales, vejez, o el desempleo. Gobiernos o sociedades mutualistas organizaron planes de ahorro. Surgieron seguros privados para proporcionar coberturas de vida y gastos de entierro. Los Estados empezaron a legislar para exigir a los empleadores que se hicieran cargo de los gastos de manutención de sus trabajadores enfermos o accidentados. Sin embargo, estas disposiciones no fueron suficientes. Aunque la filosofía de aquella época consistía en que los trabajadores podían arreglárselas por sí solos para contrarrestar los riesgos de la vida, la realidad fue que, absorbidos en la lucha cotidiana por sobrevivir, difícilmente podía esperarse que centraran su atención en eventualidades posibles o distantes.

El primer sistema nacional de seguro social en sentido amplio se implantó entre 1883 y 1889 en Alemania, con el Canciller Otto Von Bismark, y cubría las pensiones de vejez y prestaciones de enfermedad. En otras partes se introdujeron esquemas basados sobre cotizaciones de seguro (por ejemplo, en Australia, Nueva Zelandia, Suecia y Dinamarca, a partir del decenio de 1890), o basados en una asistencia social con fondos gubernamentales (por ejemplo, en América Latina, Europa, Estados Unidos y Canadá antes del decenio de 1930, y en varios países en desarrollo de África, Asia y el Caribe, a partir del decenio de 1950). Para describir este sistema de cotizaciones y prestaciones se utiliza la expresión Seguridad social.

La historia moderna de la seguridad social se remonta a los años cuarenta del siglo XX. Cuando aún no concluía la II Guerra Mundial, los gobiernos consideraron que un mundo basado en la justicia y la igualdad tendrían que estar sustentadas en organizaciones sociales más humanas y justas, con el propósito de que todos los hombres pudieran tener trabajo, progreso económico y seguridad social.

En la posguerra, el artículo 25 de la declaración de los derechos humanos de la recién creada Organización de las Naciones Unidas, se redactó de la siguiente manera- "... toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a ella misma y a su familia la salud, el bienestar, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios..."<sup>39</sup>

Así, el término seguridad social cobró importancia en el mundo y las Naciones Unidas lo consideraron uno de sus objetivos básicos. Ya desde el primer año de la II Guerra Mundial se desarrolló un importante movimiento internacional a favor de la promulgación de legislaciones referentes a la seguridad social. Un ejemplo de ello es la ley y la creación en 1943 del Instituto Mexicano del Seguro Social.

---

<sup>39</sup> Idem.

Con el paso de los años se afinaron las características de la seguridad social. Durante la VI Conferencia Interamericano de Seguridad Social, celebrada en la ciudad de México en 1960, se dio a conocer la llamada Declaración México, que en su punto número 17 estableció:

"Ampliar en la medida en que lo permitan las circunstancias económicas y jurídicas, el radio de acción de los seguros sociales hacia una concepción integral y de seguridad general, alentando los nuevos factores de bienestar que sea dable realizar en un ambiente de paz social que permita avances constantes a un fortalecimiento de la justicia social e iniciar, desarrollar y ampliar las prestaciones familiares y sociales en favor del progreso individual, familiar y de la comunidad de que se forma parte."<sup>40</sup>

En nuestro país, las finalidades básicas de las prestaciones sociales que conforman el concepto de seguridad social integra se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Bienestar general de la familia mediante la elevación de los niveles de vida.
- Formación de buenos hábitos y la adquisición de conocimientos que permitan a todos los miembros de la familia conservar la salud física y mental.
- Aplicación adecuada del presupuesto familiar.
- Protección del salario del asegurado a través de tiendas, farmacias y velatorios a precios bajos.
- Principios y prácticas relacionadas con el desarrollo de la educación del niño.

---

<sup>40</sup> [www.issste.gob.mx](http://www.issste.gob.mx).

- Interés por la recreación y la correcta utilización del tiempo libre.
- La práctica deportiva, como parte de la medicina preventiva.
- Extensión cultural y desarrollo de la capacidad creadora, el disfrute de las bellas artes y el fomento del ocio deportivo.
- La aplicación práctica de las habilidades adquiridas en actividades lucrativas.
- Proyecciones de la vida familiar hacia la comunidad para lograr una conciencia colectiva dirigida al bienestar social.

Por eso, sin importar las condiciones económicas del país, el Estado mexicano jamás ha renunciado a su sólida tradición social. Ésta se expresa al igual que en otros campos en el apoyo y respaldo económicos a una institución expresamente al servicio de sus trabajadores- el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Cuando el país fue conquistado por los españoles, una nueva ideología invadió a la naciente colonia ayudar y beneficiar al pobre y marginado mediante las acciones de la iglesia. De esta manera, los misioneros se convirtieron en los principales defensores de la población indígena. Más tarde, aparecieron los gremios (corporaciones), las cofradías (comunidad de personas devotas) y los montes píos (establecimientos de caridad donde se depositaba dinero para socorrer a los miembros más vulnerables de la sociedad).

No obstante, todas estas acciones se sustentaban en la actividad de fundaciones religiosas, congregaciones de carácter humanitario y en legislaciones de beneficencia cuyo objeto era aliviar el sufrimiento de los pobres.



Los primeros vestigios de lo que se podría llamar un sistema de seguridad social, se observan en la creación de las llamadas Cajas de las Comunidades Indígenas. Mecanismos a través de los cuales se formaban fondos de ahorro común destinados a los servicios municipales y religiosos de la comunidad, a la enseñanza, a la atención médica gratuita, a la protección de los ancianos y desvalidos y para la obtención de créditos.

A principios de siglo, el Programa del Partido Liberal Mexicano proclamó en el terreno de la seguridad social la jornada de trabajo de ocho horas y la implantación del salario mínimo, la reglamentación del servicio doméstico y del trabajo a domicilio; la regulación del trabajo a destajo- la prohibición del empleo de menores; el cuidado de la higiene y la seguridad social industrial- la indemnización por accidentes de trabajo; la cancelación de deudas de los jornaleros; la supresión de las tiendas de raya y el descanso semanal obligatorio.

En 1911 Francisco I. Madero se comprometió a expedir leyes sobre pensiones e indemnizaciones por accidentes de trabajo. A su vez, Victoriano Huerta presentó al Congreso de la Unión una propuesta que incluía, entre otras medidas, la fijación de los salarios mínimos y la formación de las juntas de conciliación. Este proyecto de ley no prosperó dado lo efímero del régimen huertista.

Ya en la etapa revolucionaria surgió una seria preocupación por la seguridad social. Para muestra está el Plan de Guadalupe dado a conocer por, Venustiano Carranza: "El primer jefe de la Nación expedirá todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas, efectuando las reformas que exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos."<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Idem.

Otra reforma de gran valor social tuvo lugar el 11 de diciembre de 1915 en el estado de Yucatán: la promulgación de la Ley del Trabajo. Este ordenamiento fue el primero que estableció el seguro social en México. Esta ley consideró la necesidad de proteger a los trabajadores y por ello responsabilizó a los patrones de los accidentes y enfermedades que sufrieran aquéllos en sus lugares de trabajo.

Los pronunciamientos en favor de la seguridad social se difundieron por toda la República. En Veracruz se estableció la obligación patronal de otorgar servicios médicos a los trabajadores enfermos, quienes tenían derecho a recibir alimentos más su salario durante el tiempo que durara su incapacidad.

Los revolucionarios triunfantes reconocieron que después de la ardua lucha, el pueblo mexicano aún pugnaba por el cumplimiento de sus necesidades insatisfechas por largo tiempo. Esto obligó a la elaboración de programas que intentaron estructurar un sistema de seguridad social.

México fue el primer país que dio naturaleza constitucional a la seguridad social, con la formulación del Artículo 123 de la Constitución de 1917. Ahí se dio garantía jurídica a los aspectos económicos, políticos y sociales del trabajo. En otras palabras, se otorgó rango constitucional a los derechos de los trabajadores.

Al término de la lucha revolucionaria, los servidores públicos no tenían ningún tipo de prestaciones ni de seguridad en el empleo. Sólo los militares tenían derecho a una pensión por retiro.

Sin embargo, los empleados al servicio del Estado empezaron a constituir los organismos clasistas de defensa de los derechos de los trabajadores: los sindicatos. Esta acción dio sus primeros frutos cuando el presidente Plutarco Elías Calles expidió el 12 de agosto de 1925 la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro, la cual creó la Dirección del mismo nombre, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El funcionamiento de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro era sencillo: convertir a las pensiones de los trabajadores del estado en universales, obligatorias y equitativas. Para lograr este objetivo se inició la creación y administración de un fondo de pensiones generado a partir de la ayuda del propio Estado y las aportaciones de los trabajadores durante el tiempo que prestaran sus servicios en las oficinas gubernamentales. Incluso se estableció que el excedente de este fondo se utilizara para el otorgamiento de préstamos a corto plazo y para la adquisición de terrenos o casas para los trabajadores.

Así pues, en sus inicios la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro operó como una institución de seguros, ahorro y crédito. En ese entonces, las pensiones que se otorgaban eran por vejez, inhabilitación, muerte o retiro a los 65 años de edad y después de 15 de servicio. Durante 20 años, esta Dirección ocupó el edificio ubicado en Avenida Hidalgo número 9. En 1945 pasó a sus nuevas instalaciones en Avenida Juárez y La fragua, frente a la Plaza de la República. En ese mismo lugar estuvieron un jardín de niños, una guardería infantil, una escuela primaria y las oficinas del Sindicato de Pensiones.

En 1947 la Ley de Pensiones fue reformada para extender la magnitud de las prestaciones, mejorar el funcionamiento de las ya existentes, e incorporar al régimen de seguridad social a un mayor número de trabajadores y organismos públicos. Con estas modificaciones, la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro se transformó en un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Además, se estableció que la edad para recibir una pensión fuera de 55 años con un mínimo de 15 de servicio. Se ampliaron los seguros de vejez, invalidez, muerte, orfandad y viudez, así como el monto de los préstamos hipotecarios. Y se acordó que parte de los fondos de las pensiones se destinara para la construcción de colonias para los trabajadores del estado.

Muestra de este último caso son el Multifamiliar Presidente Juárez y el Centro Urbano Presidente Alemán, inaugurado en 1949. En cuanto a los servicios médicos, los trabajadores del Estado recibieron por primera vez esta prestación, aunque sólo amparaba los accidentes laborales. Para ello se contrató a hospitales privados.

En 1938 todos los sindicatos que constituían la Alianza de los Trabajadores del Estado decidieron reunirse en el Congreso Pro Unidad, en el Anfiteatro Bolívar. De esta asamblea surgió la Federación Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado, que eligió como secretario general a Joaquín Barrios Rivera, obrero del Sindicato de Materiales de Guerra. Los propósitos en materia de seguridad social de la Federación quedaron definidos en los puntos 3, 4, 5, 6, 8, 10 y 11 de la Declaración de Principios. Los cuales se citan a continuación:

3. Establecimiento del escalafón que garantiza estabilidad, ascensos, pensiones, etc.
4. Organización de un seguro social para casos de accidentes, vejez, defunción.
5. Establecimiento del instituto de créditos.
6. Jornadas de 36 horas semanales.
8. Construcción de casas habitación.
10. Por el pago de médico, medicinas y hospitalización.
11. Creación de casas cuna y hogares infantiles.

La naciente Federación Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado elaboró un Estatuto Jurídico que normara y conciliara las relaciones y los intereses de los servidores públicos con los intereses del Estado. Este documento se le presentó al presidente Lázaro Cárdenas, quien lo envió al Congreso para su elevación a Ley.

En la exposición de motivos del Estatuto Jurídico se dice "El empleado público, como asalariado constituye un factor de la riqueza social por eso es necesaria la protección de sus derechos para el desarrollo de su personalidad física,

económica y moral, mediante jornada legal, descanso, higiene, prevención de accidentes, enfermedades profesionales, estabilidad, salarios, remuneraciones, escalafón e indemnizaciones, libertad política y posibilidades de educación técnica y científica.”<sup>42</sup>

El artículo 41 del referido Estatuto, señala como obligaciones de los Poderes de la Unión con sus trabajadores, los siguientes:

- Cumplir con servicios de higiene y condiciones para prever accidentes de trabajo.
- Dar facilidades para obtener casas habitación.
- Proporcionar servicios médicos y farmacéuticos gratuitos.
- Cubrir indemnizaciones en caso de separación injusta, por accidentes o enfermedades en el ejercicio de sus funciones.
- Capacitar a los trabajadores.

En síntesis, el aspecto más relevante de este documento fue que por primera vez se dio a los trabajadores del Estado personalidad jurídica propia, garantizándoles la seguridad en el empleo y la libre asociación para la defensa de sus intereses.

En 1959, con motivo del XXI aniversario de la expedición del Estatuto Jurídico de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, se efectuó una ceremonia en el Palacio de Bellas Artes, en donde el presidente Adolfo López Mateos presentó al Congreso de la Unión la Iniciativa de Ley que dio origen al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Discutida y aprobada esta iniciativa, la Dirección General de Pensiones y de Retiro se transformó en 1960 en el ISSSTE. La primera Ley del Instituto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1959.

---

<sup>42</sup> [www.issste.gob.mx](http://www.issste.gob.mx).

Acerca de la creación del ISSSTE, el presidente Adolfo López Mateos dijo "la única forma de lograr una eficaz protección social es establecer obligatoriamente la inclusión de todos los servidores públicos en los beneficios de la Ley, pues de otra manera no se protegería a los grupos económicamente más débiles y que más requieren de los servicios que se implantan."<sup>43</sup>

En estas condiciones puedo afirmar que queda la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como una de las más favorables y tutelares en el mundo. En ese mismo año se transformó y adicionó el Apartado B al Artículo 123 de la Constitución, con la incorporación de las garantías contenidas en el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado. Esto colocó los derechos de los servidores del Estado por encima de toda ley reglamentaria.

## **2.2. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y su relación con el Programa de Separación Voluntaria.**

Nadie puede negar que en la actualidad el ISSSTE es un modelo de seguridad social, pues otorga oportunidades en la salud, la vivienda, las pensiones, los préstamos, la protección al salario, la cultura, el deporte y la recreación. En 1997 la población amparada del ISSSTE ascendió a 9.4 millones de personas, que incluye 318,363 jubilados y pensionados.

Para otorgar los servicios de salud se tienen 1,202 unidades médicas: 1096 de primer nivel, 95 de segundo y 11 de tercer nivel de atención. Entre estas últimas está el Centro Médico Nacional 20 de Noviembre.

---

<sup>43</sup> [www.issste.com](http://www.issste.com).

Los servicios de protección al salario se otorgan a través del Sistema Integral de Tiendas y Farmacias. Este cuenta con 389 unidades comerciales distribuidas a lo largo y ancho del territorio nacional. De ellas, 264 son tiendas y 125 farmacias, a las cuales se suman los 103 módulos de farmacia que operan en el interior de igual número de tiendas. Se estima en 130 millones el número de clientes atendidos a través de sistema comercial del Instituto.

Para otorgar servicios sociales y culturales, el ISSSTE cuenta con 132 Estancias para el bienestar y desarrollo infantil con una capacidad instalada para 24,851 niñas y niños, opera 73 centros sociales y dos teatros, 61 bibliotecas públicas abiertas a toda la comunidad, un hotel, un balneario, un centro de convivencia para pensionados y jubilados, 38 agencias turísticas y 6 velatorios, 3 centros de incineración y un panteón para la atención de servicios funerarios.

En cuanto a prestaciones económicas, a través de sus 35 Delegaciones Estatales y Regionales, el Instituto otorga pensiones por jubilación, edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada, invalidez, viudez y orfandad, pensiones por riesgo de trabajo, indemnizaciones globales y gastos de funeral, además de otorgar prestamos a corto, mediano plazo y complementarios. Por conducto del FOVISSSTE, el Instituto otorga financiamiento a los trabajadores para la adquisición, construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de su vivienda.

Hoy día los trabajadores del Instituto suman cerca de 95,000 en todo el país. El personal de salud de la institución comprende a 62,787 trabajadores 16,044 médicos, 18,239 enfermeras, 4,718 paramédicos, 10,903 administrativos y 12,883 empleados en servicios generales.

El reto, la responsabilidad y el compromiso social para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, consiste en proporcionar a los servidores públicos y familiares asegurados más y mejores servicios de salud, prestaciones, viviendas, créditos y pensiones, que les permitan la

tranquilidad de saber que el nivel y la calidad de su vida no sufrirán, dentro de lo posible, un menoscabo significativo a raíz de ninguna contingencia social, enfermedad o accidente.

En la Institución empleados y funcionarios tienen claro que el ISSSTE es garantía del bienestar colectivo de los servidores públicos, los cuales son el sustento de la estructura y el funcionamiento del Estado Mexicano. Por eso, el Instituto es patrimonio de la Nación y los que trabajamos en él nos sentimos orgullosos de formar parte de su estructura.

### **2.3. Concepto de Instituto de Seguridad Social.**

Son los organismos "que forman parte del sistema encaminado a la protección de la clase trabajadora, de sus familias y de la comunidad misma, contra los riesgos derivados del trabajo y de la existencia en general (riesgos vitales)."<sup>44</sup>

La seguridad social y el derecho del trabajo, disciplinas dinámicas que se incrustaron en esa nueva vertiente del orden jurídico que es el derecho social, parten de la consideración del hombre como integrante de un núcleo social bien diferenciado; no como el sujeto abstracto de relaciones de contenido estrictamente jurídico.

La seguridad social, en ese avance de la solidaridad colectiva, comprende una amplia gama de servicios para preservar y mejorar la condición humana (asistenciales, clínicos, económicos, sociales, culturales, deportivos, etc.).

La seguridad social, en su acepción moderna, descarta la idea privativa consistente en considerar "la culpa" del trabajador en la producción del riesgo y la

---

<sup>44</sup> Diccionario Jurídico 2000.(CD)



consiguiente exoneración del propietario de los medios de producción. Hoy se reconoce que la economía genera el riesgo, que éste es socialmente creado y sus consecuencias deben ser socialmente compartidas. Resultaría injustificable exculpar a la clase patronal, creadora real del riesgo.

Javier Moreno Padilla, relata sumariamente los momentos decisivos de la seguridad social y presenta algunos antecedentes, En la antigüedad la caridad era un mecanismo de incipientes alcances para protegerse de los riesgos. La colonización española trajo a los dominios ultramarinos algunas instituciones protectoras de la salud y del salario: las mutualidades, las cajas de ahorro, etc.

La explosión demográfica y el avance tecnológico del maquinismo tuvieron como contrapartida el avance sociológico de la organización obrera. Así es como surgen las instituciones del derecho colectivo del trabajo (sindicato, huelga y contrato colectivo), se hacen necesarias nuevas medidas protectoras de la salud en el trabajo y fuera de él, que coadyuven a un desarrollo integral de la clase trabajadora y su familia.

William Beveridge lanza hacia 1940 su famoso Plan Básico de Seguridad Social, pero desde 1883 Bismarck, "Canciller de Hierro", ya había establecido en Alemania un seguro de enfermedades y accidentes de trabajo. El Tratado de Versalles también se ocupó de esta materia. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948) se preocupa en dos artículos 22 y 25 por "los mínimos indispensables para que las personas gocen de prestaciones de carácter económico, social y cultural"<sup>45</sup>

Existen diversos antecedentes mexicanos en materia de seguridad social por ejemplo, las leyes de José Vicente Villada y del General Bernardo Reyes en la

---

<sup>45</sup> Diccionario Jurídico 2000.(CD)

primera década del presente siglo. Así como las legislaciones del periodo revolucionario de los Estados de Jalisco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

Pero el punto de partida constitucional fue la fracción XXIX del artículo 123, al reconocer la necesidad y establecer la utilidad social de constituir cajas de seguros populares para asumir las consecuencias de la invalidez, la cesación involuntaria en el trabajo y demás riesgos inherentes a las relaciones obrero-patronales.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE Diario Oficial 30-XII-1959) se ocupa de las prestaciones que en materia de seguridad social deben ser proporcionadas a los trabajadores del servicio civil de la federación y del departamento del Distrito Federal, así como a quienes dependen de organismos públicos incorporados por decreto, o por convenio a su régimen; incluyendo en un ámbito particular a los pensionistas y familiares derechohabientes.

El ISSSTE se ocupa de preservar la salud de los trabajadores federales del Estado y de proporcionar las prestaciones propias del régimen a estos servidores públicos, quienes rigen sus relaciones laborales a través del apartado B del artículo 123 constitucional y de la ley reglamentaria de éste, la Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Sus órganos de gobierno son: la Junta Directiva, el Director General y la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda.

El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas de México (ISSFAM) es un organismo público descentralizado federal (Diario Oficial de la Federación 29-VII-1976), encargado de las prestaciones clínicas, asistenciales, culturales, etc., para todos aquellos miembros de la corporación militar y la armada nacional. Sus órganos de gobierno son la Junta Directiva y el Director General.

Existen diversas instituciones cuyas funciones se pueden caracterizar válidamente dentro del ámbito de la seguridad social, bien por fortalecer la prestación esencial que es el salario, bien por brindar cultura, recreación, esparcimiento, etc.

Entre otras, podemos citar el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), el Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI) el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), el Consejo Nacional para la Cultura y Recreación de los Trabajadores (CONACURT), etc.

En las entidades federativas existen leyes del servicio civil y disposiciones colaterales y complementarias que crean oficinas de pensiones, sistemas hospitalarios y de ayuda económica y cultural para los empleados estatales y municipales.

#### **2.4. Concepto de Trabajadores al Servicio del Estado.**

Los Trabajadores al Servicio del Estado son las “personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de nombramiento expedido por autoridad competente.”<sup>46</sup>

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

---

<sup>46</sup> Idem.

La relación jurídica de servicio entre el Estado y sus trabajadores adquiere un matiz particular en relación con las demás relaciones de trabajo, puesto que en esta debe buscarse siempre la compatibilidad entre los derechos y beneficios de los trabajadores y el cumplimiento eficaz de la función pública por parte del Estado.

Los antecedentes nacionales de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, los encontramos a partir de la época colonial; en las Leyes de Indias hay innumerables ordenanzas reales que contenían disposiciones relativas a la función pública.

Durante el México independiente, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, de 22 de octubre de 1814, en varios artículos aludía a la citada relación.

La Constitución de 1824, en el artículo 110, entre las atribuciones del Presidente de la República establecía la de nombrar y remover libremente a los Secretarios de despacho, enviados diplomáticos y cónsules, miembros del ejército de cierto rango; así como sus pender hasta por tres meses y privar de la mitad de su sueldo al empleado federal que infringiera las órdenes o decretos.

Las Bases Constitucionales de 1836, así como la Constitución de 1857, ratificaban las disposiciones relativas a la facultad del Ejecutivo para designar y remover a determinados funcionarios.

A partir de ese momento y hasta llegar a la Constitución de 1917 se dieron diversos decretos, leyes y circulares sobre la materia, entre los que destaca la Ley Reglamentaria del artículo 104 y 105 de la Constitución de 1896, la cual establecía penas como la destitución del cargo; mencionaba los requisitos para obtener la inamovilidad y recompensas, etc.

Las relaciones de los trabajadores al servicio del Estado no fueron reguladas por el Constituyente de 1916-1917.

En julio de 1929 el presidente Emilio Portes Gil presentó un "Proyecto de Código Federal del Trabajo"; aun cuando el proyecto no tuvo buen éxito, en él se manifestó e intento de reglamentar las relaciones laborales de la federación, estados y municipios; así se desprende del texto del artículo 3º del citado proyecto que establecía Estarán sujetos a las disposiciones del presente código todos los trabajadores e inclusive el Estado (la nación, los estados y los municipios) cuando tenían el carácter de patrono. Se considera que el Estado asume ese carácter cuando tienen a su cargo empresas o servicios que puedan ser desempeñados por particulares.

La Ley Federal del Trabajo de 1951 estableció en el artículo.20 que "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio que se expidan"<sup>47</sup>. Esto generó una gran inseguridad entre los trabajadores al servicio del Estado, pues ni siquiera se determinó que órgano era el competente para expedir dichas leyes. Como respuesta a esa intranquilidad, el presidente Abelardo L. Rodríguez expidió el 12 de abril de 1984 un acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil, que tuvo una efímera existencia, pues fue tachado de inconstitucional.

En 1935 el Partido Nacional Revolucionario, al tratar de buscar mejorar las condiciones de los servidores públicos, redactó un proyecto de Ley del Servicio Civil. Con base en este proyecto a propuesta del presidente Lázaro Cárdenas, se publicó en el Diario Oficial del 5 de diciembre de 1938, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. El 17 de abril de 1941 se publicó en el Diario Oficial un nuevo Estatuto que abrogó al de 1938. En 1947 el Congreso aprobó un

---

<sup>47</sup> Diccionario Jurídico 2000. (CD).

proyecto de reformas al Estatuto vigente, las cuales, al igual que el Estatuto mismo fueron reiteradamente catalogados como inconstitucionales.

La consecuencia de las presiones de los servidores públicos para garantizar constitucionalmente su relación de trabajo, fue el hecho de que el presidente Adolfo López Mateos presentara al Congreso de la Unión un proyecto de adiciones a la Constitución, mediante el cual se elevaron a rango constitucional las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado; el proyecto distinguía la naturaleza del trabajo en general y burocrático. Desde esta tesitura señaló el presidente de la República la necesidad de comprender el trabajo de los servidores públicos dentro de los beneficios del artículo 123 constitucional, con las diferencias que se derivaban de la distinta naturaleza jurídica de ambas funciones. El decreto respectivo fue publicado en el Diario Oficial del 5 de diciembre de 1960.

Una vez hecha la adición, el texto anterior a la reforma se convirtió en apartado "A" y el adicionado en apartado "B"; este último tuvo aplicación solamente "Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores" para llevarlo a la práctica, se expidió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B", que fue publicada en el Diario Oficial del 28 de diciembre de 1968.

Al hablar de trabajadores al servicio del Estado, comúnmente ese universo se ve restringido a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Poder Legislativo y Judicial, trabajadores del Departamento del Distrito Federal, así como a los trabajadores de algunas otras instituciones mencionadas de manera expresa e impropia, por dar al precepto constitucional una amplitud de que carece, en el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. No obstante, hay toda una constelación de sectores de trabajadores que prestan sus servicios al Estado Mexicano y cuyas relaciones están reguladas por diferentes regímenes jurídicos; entre estos sectores figuran los siguientes:

Los trabajadores que están al servicio de más de 800 organismos paraestatales, los cuales regulan sus relaciones de trabajo indistintamente por los apartados "A" o "B" del artículo 123 constitucional, sin que exista hasta la fecha un criterio definido de ubicación. El presidente de la República en turno, al crear a cada uno de esos organismos, de conformidad con las circunstancias del momento, decreta dentro de cual de los dos apartados quedan inscritas las relaciones de trabajo del nuevo ente jurídico. Pero sin que haya una referencia en el artículo 123 constitucional o en alguna otra norma de igual categoría.

Los trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y de los municipios, los cuales hasta antes de la reforma del 3 de febrero de 1988 regían sus relaciones laborales por ley del orden civil que habían expedido las legislaturas locales; ahora de acuerdo a lo establecido por la fracción VIII del artículo 115 constitucional, quedan reguladas las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, por las leyes laborales que expidan las legislaturas de los Estados, mismas que deben guardar como punto de referencia los derechos mínimos que consagra el apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Los trabajadores con nombramiento de confianza, los miembros del ejército y armada nacionales, con excepción del personal civil del Departamento de la Industria Militar el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios; los trabajadores que prestan sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos al pago de honorarios, son trabajadores excluidos por el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado del régimen legal que le es aplicable a la generalidad de senadores públicos, quedan regulados en sus relaciones de trabajo por los reglamentos especiales que les corresponden.

Los trabajadores que prestan sus servicios a las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, trabajadores bancarios, que a partir de la nacionalización

bancaria del 1º de septiembre de 1982, pasaron a ser trabajadores al servicio del Estado, rigen sus relaciones laborales por la fracción XIII-bis del apartado "B" del artículo 123 constitucional y por una ley reglamentaria de la citada fracción, con matices tan particulares, que prácticamente los lleva, otra vez, a un régimen de excepción como el que por tantas décadas han padecido.

Los derechos individuales, colectivos y procesales del sector mayoritario de los trabajadores al servicio del Estado, que son los que regulan sus relaciones por el apartado "B" del a. 123 constitucional y su ley reglamentaria, tienen un sistema jurídico definido, lo que no sucede siempre en los demás sectores públicos; esta razón y la marcada diferencia del sistema jurídico de los trabajadores en general, regulados por el apartado "A" y su ley reglamentaria, es lo que justifica la exposición de este orden normativo de los trabajadores al servicio del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal: Poseen características particulares, mismas que los hacen diferentes a las que posee la mayoría de los trabajadores en general.

En el área de derechos individuales de los Senadores tienen, entre otros: dos días de descanso por cada cinco de trabajo, vacaciones de 20 días hábiles anuales a partir del sexto mes de haber ingresado al servicio; pago de sobresueldos para equilibrar el diverso costo medio de vida de las distintas zonas económicas; compensaciones adicionales en base a la responsabilidad de su cargo o por servicios especiales desempeñados prima por concepto de complemento al salario por cada cinco años de servicios prestados hasta llegar a veinticinco, denominados quinquenios, éstos son derechos que no ha logrado conquistar la mayoría de los trabajadores en general mediante la contratación colectiva; en este sentido son privilegios de estos trabajadores.

Estos beneficios individuales de los servidores públicos, se ven opacados por las restricciones que sufren en el capítulo tan importante de los derechos colectivos, como son: la limitación a constituir solamente un sindicato por dependencia; el



derecho a formar parte del sindicato sin poder dejar de pertenecer a él salvo por expulsión la posibilidad única de los sindicatos de adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), única central reconocida por el Estado salvo excepciones de hecho la sola facultad del sindicato de expresar su opinión con respecto al establecimiento y revisión de las condiciones generales de trabajo; la posibilidad tan remota de estallar una huelga cuando los derechos contenidos en el apartado "B" del artículo 123 Constitucional sean violados de manera general y sistemática, situación tan subjetiva y sujeta a tantas interpretaciones.

Es interesante señalar dos cuestiones altamente beneficiosas para los trabajadores del Gobierno Federal: la prohibición de la cláusula de exclusión en sus aspectos, de ingreso y de separación; y el juicio previo al cese de los trabajadores, que es un anhelo, este último punto, de los trabajadores en general; es decir, acabar con la decisión unilateral del patrón en la suerte laboral de los trabajadores.

## **CAPITULO 3**

### **IMPORTANCIA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

- 3.1. Antecedentes Históricos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 3.2. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y su intervención con el Programa de Separación Voluntaria.
- 3.3. Concepto de Secretaría.
- 3.4. Concepto de Hacienda.
- 3.5. Concepto de Crédito Público.

### CAPITULO 3

#### **IMPORTANCIA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

##### **3.1. Antecedentes Históricos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**

El 8 de noviembre de 1821, se expidió el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, por medio del cual se creó la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, aun cuando desde el 25 de octubre de 1821 existía la Junta de Crédito Público.

En 1824, el Congreso Constituyente otorgó a la Hacienda Pública el tratamiento adecuado a su importancia, para ello expidió, el 16 de noviembre del mismo año la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, en la que la Secretaría de Hacienda centralizó la facultad de administrar todas las rentas pertenecientes a la Federación, inspeccionar las Casas de Moneda y dirigir la Administración General de Correos, la Colecturía de la Renta de Lotería y la Oficina Provisional de Rezagos.

El 26 de enero de 1825, se expidió el Reglamento Provisional para la Secretaría del Despacho de Hacienda, considerado como el primer Reglamento de la Hacienda Republicana y en cual se señalaron, en forma pormenorizada, las atribuciones de los nuevos funcionarios constituidos conforme a la citada ley del 16 de noviembre de 1824.

Al transformarse nuestro país en una República Central, se expidió la ley del 3 de octubre de 1835, misma que precisó la forma en que se manejarían las rentas de los Estados que quedaban sujetos a la administración y vigilancia de la Secretaría de Hacienda.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana del 14 de junio de 1843, le dieron a la Secretaría el carácter de Ministerio de Hacienda.

El 27 de mayo de 1852, se publicó el Decreto por el que se modifica la Organización del Ministerio de Hacienda, quedando dividido en seis secciones, siendo una de ellas la de Crédito Público; antecedente que motivó que en 1853 se le denominara por primera vez Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las Bases Generales para el Arreglo de la Hacienda Pública del 11 de febrero de 1854 elevan a rango de Dirección General a la Sección de Aduanas, comprendiendo tanto a las marítimas como a las interiores. El 1o. de enero de 1856, se expide la Ley para la Deuda Pública y la Administración de las Aduanas Marítimas y Fronterizas, la cual establece una Junta de Crédito Público para la Administración de las Aduanas y el manejo de los negocios relativos a la deuda nacional y extranjera.

El 1° de octubre de 1869, se determinó que correspondía al Segundo Oficial Mayor, las funciones de elaboración de la glosa y compilación de las leyes en materia hacendaría.

El 13 de mayo de 1891, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incrementó sus atribuciones en lo relativo a comercio, por lo que se denominó Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio. Asimismo, salió de su ámbito de competencia el sistema de correos y se rescindió el contrato de arrendamiento de la Casa de Moneda a particulares, con lo que la acuñación de moneda quedó a cargo del Estado.

El 23 de mayo de 1910, se creó la Dirección de Contabilidad y Glosa asignándosele funciones de registro, glosa y contabilidad de las cuentas que le rindiesen sobre el manejo de los fondos, con el propósito fundamental de integrar la

Cuenta General de la Hacienda Pública. Asimismo, la Tesorería General de la Federación, a partir de esa fecha cambió su denominación por Tesorería de la Federación.

En el año de 1913, mediante las reformas al Reglamento Interior se facultó al entonces Departamento de Crédito y Comercio, para el manejo del Crédito Público, lo que constituye el antecedente de la actual Dirección General de Crédito Público.

En 1921, se expidió la Ley del Centenario y el 27 de febrero de 1924 la Ley para la Recaudación de los Impuestos establecidos en la Ley de Ingresos vigente sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas, antecedentes que dieron origen al Impuesto sobre la Renta, actualmente el gravamen más importante del sistema impositivo mexicano.

El 1° de enero de 1934, se creó la Dirección General de Egresos y el 9 de enero del mismo año se expide el Decreto mediante el cual se prevé que las atribuciones y facultades para la autorización de egresos concedidas a la Tesorería de la Federación, quedarían a cargo de dicha Dirección General.

Con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 29 de diciembre de 1976, la programación y presupuestación del gasto público federal, anteriormente competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pasó a formar parte de las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto. En consecuencia se expidió un nuevo Reglamento Interior que se publicó el 23 de mayo de 1977.

El 31 de diciembre de 1979, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Reglamento Interior, con motivo de las reformas a diversos ordenamientos legales como las leyes General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; del Impuesto al Valor Agregado; de Coordinación Fiscal; de Valoración Aduanera de las Mercancías de Importación y del Registro Federal de Vehículos.

El 25 de marzo de 1981, mediante el Decreto que reformó y adicionó el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la Tesorería de la Federación se suprime la Subtesorería de Ingresos, cambia de denominación la Subtesorería de Egresos por Subtesorería de Operación y se crea la Unidad de Procedimientos Legales.

Con las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1982, se le confirieron nuevas atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del sistema bancario del país, derivadas de la nacionalización bancaria, así como en materia de precios, tarifas y estímulos fiscales.

Como resultado de estas atribuciones, se publicó un nuevo Reglamento Interior el 26 de agosto de 1983, mediante el cual se facultó al C. Secretario para presidir el Consejo Nacional de Financiamiento del Desarrollo, se creó la Contraloría Interna adscrita al Área del C. Secretario.

El 30 de diciembre de 1983, mediante el Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se confirieron a la Secretaría las atribuciones para administrar la aplicación de los estímulos fiscales, verificar el cumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios, conforme a las leyes fiscales y representar el interés de la Federación en controversias fiscales.

En cumplimiento a las medidas de racionalización del gasto público emitidas por el Ejecutivo Federal, el 19 de agosto de 1985 se publicó el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Al publicarse la Ley de la Casa de Moneda de México el 20 de enero de 1986, la Dirección General de Casa de Moneda se constituyó en organismo

descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, por lo que se desincorporó de la estructura de la Oficialía Mayor.

Con el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría del 22 de marzo de 1988, se produjeron cambios en la estructura orgánica derivados de las medidas permanentes de racionalización del gasto público, se eficientó la regulación del servicio público de la banca y el crédito; asimismo, se amplió la competencia de las unidades administrativas centrales en el ámbito regional, en razón de las facultades conferidas por las leyes fiscales.

A fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia en el desarrollo de las atribuciones de la Secretaría, se emitió un nuevo Reglamento Interior el 17 de enero de 1989

En el Decreto del 4 de enero de 1990, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Dirección General de Auditoría y Revisión Fiscal de la Subsecretaría de Ingresos, cambió su denominación por Dirección General de Auditoría Fiscal Federal.

Con el Decreto del 30 de octubre de 1990, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Coordinación de Operación Administrativa de la Subsecretaría de Ingresos, cambió su denominación por Dirección General de Planeación y Evaluación. Asimismo, se fortalece la función de capacitación fiscal, al incluirse en dicho Reglamento al Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, mismo que posteriormente adquiere el carácter de organismo descentralizado, al otorgársele personalidad jurídica y patrimonio propios el 20 de diciembre de 1991, en la fracción III del artículo 33 del Código Fiscal de la Federación.

A fin de fortalecer la cohesión de la política económica y con ello contribuir a la consolidación de la recuperación económica, de la estabilización y del financiamiento

del desarrollo, el 21 de febrero de 1992, mediante el Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se dispuso la fusión de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público.

Con esta medida, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le confirieron, además de las atribuciones en materia fiscal, financiera y crediticia, las de programación del gasto público, de planeación y de información estadística y geográfica. Como parte de este proceso, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Reglamento Interior el 24 de febrero de 1992.

Con el propósito de promover una administración tributaria más eficiente que fortaleciera la recaudación, impulsara la fiscalización, aumentara la presencia fiscal, diversificara los controles y ampliara las fuentes de información, mediante el Decreto del 25 de enero de 1993, que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones del Reglamento Interior.

Con el Decreto del 20 de agosto de 1993, que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se realizaron cambios a la estructura orgánica básica, consistentes en la fusión de las Direcciones Generales de Política de Ingresos y Fiscal Internacional para quedar como Dirección General de Política de Ingresos y Asuntos Fiscales Internacionales, así como el cambio de denominación de la Coordinación General con Entidades Federativas por Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas.

Mediante el Decreto del 23 de diciembre de 1993, se expidió la Ley del Banco de México, la cual establece que el Banco Central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México.



En diciembre de 1995, se autoriza y registra por parte de las instancias globalizadoras competentes, la estructura orgánica básica de la Secretaría, asimismo, mediante Decreto del 15 de diciembre de 1995, se expidió la Ley del Servicio de Administración Tributaria, misma que en su Transitorio Primero estableció su entrada en vigor a partir del 1 de julio de 1997, por lo que en marzo de 1996, con el propósito de sentar las bases orgánico funcionales que dieran lugar a la integración del órgano desconcentrado responsable del Servicio de Administración Tributaria, se autoriza y registra una nueva estructura orgánica básica de la Secretaría, realizándose en el ámbito de la Subsecretaría de Ingresos, el cambio de nomenclatura de la Administración General de Interventoría, Desarrollo y Evaluación por Administración General de Información, Desarrollo y Evaluación y de la Dirección General de Política de Ingresos y Asuntos Fiscales Internacionales por Dirección General de Política de Ingresos; así como la creación de las Direcciones Generales de Interventoría y de Asuntos Fiscales Internacionales.

En junio de 1996, se autoriza y registra una nueva estructura orgánica básica de la Secretaría, realizándose en el ámbito de la Subsecretaría de Egresos, el cambio de nomenclatura de la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo, por Unidad de Servicio Civil.

En julio de 1996, se autoriza y registra una nueva estructura orgánica básica de la Secretaría, en la cual cambia de adscripción la Unidad de Contraloría Interna, de la Oficialía Mayor al área del C. Secretario.

En agosto de 1996, se autoriza y registra una nueva estructura orgánica básica de la Secretaría, realizándose en el ámbito de la Subsecretaría de Egresos, el cambio de nomenclatura de la Unidad de Inversiones, por Unidad de Inversiones y de Desincorporación de Entidades Paraestatales. Este cambio fue originado por la fusión de la Unidad de Inversiones con la Unidad de Desincorporación.

Con la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría, el 11 de septiembre de 1996, se formalizan los cambios efectuados durante 1995 y 1996.

El 30 de junio de 1997 se publican en el Diario Oficial de la Federación reformas al Reglamento Interior de la Secretaría, el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria y un nuevo Acuerdo de adscripción de unidades administrativas de la Secretaría.

Finalmente, el 10 de junio de 1998 se publican en el Diario Oficial de la Federación reformas a los Reglamentos Interiores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del órgano desconcentrado Servicio de Administración Tributaria, así como un nuevo Acuerdo de adscripción de unidades administrativas de la Secretaría.

Conforme a lo expuesto, la estructura orgánica básica actual de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, queda conformada por: 1 Secretario, 3 Subsecretarios, 1 Procurador Fiscal de la Federación, 1 Tesorero de la Federación, 1 Oficial Mayor, 1 Coordinación General, 37 Direcciones Generales o unidades equivalentes y 2 Órganos Desconcentrados, como se representa en el organograma general de este Manual.

### **3.2. Finalidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**

Si bien es cierto, que de acuerdo a lo previsto por el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, también lo es que el artículo 90 del ordenamiento legal anteriormente invocado, señala que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, distribuyendo los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a

- X.-** Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponda.
- XI.-** Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.
- XII.-** Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera.
- XIII.-** Representar el interés de la Federación en controversias fiscales.
- XIV.-** Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.
- XV.-** Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República.
- XVI.-** Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- XVII.-** Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos.
- XVIII.-** Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.
- XIX.-** Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica; establecer las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- XX.-** Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación.
- XXI.-** Opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de

cargo de los Secretarios de Estado. Asimismo, el artículo 89 en su fracción II establece como facultades y obligaciones del Presidente, el nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como parte de uno de los órganos administrativos de la Administración Pública Centralizada Federal, tiene como finalidad las facultades conferidas en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal siendo las siguientes:

- I.- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente.
- II.- Proyectar y calcular los Ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal.
- III.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.
- IV.- Derogada.
- V.- Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.
- VI.- Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público.
  
- VII.- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y a las demás instituciones encargadas de el servicio de banca y crédito.
- VIII.- Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares de crédito.
- IX.- Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que no competa a otra Secretaría.

activos, servicios y ejecución de obras de la Administración Pública Federal.

**XXII.-** Derogada.

**XXIII.-** Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.

**XXIV.-** Ejercer el control presupuestal de los servicios personales así como, en forma conjunta con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal, y

**XXV.-** Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

### **3.3. Concepto de Secretaría.**

Las Secretarías de Estado, son órganos administrativos centralizados los cuales se encuentran previstos por el artículo 90 Constitucional, con competencia para atender solo los asuntos que la ley le asigne de una determinada rama de la Administración Pública Centralizada Federal.

Entendiéndose por Secretaría "como el órgano perteneciente a la administración pública federal centralizada, que auxilia directamente al titular del Poder Ejecutivo Federal, su competencia se integra con la distribución que hace entre ellos la ley que según el artículo 90 de la Constitución expide el congreso de la Unión esta ley es la que ahora se denomina Ley Orgánica de la Administración Pública Federal"<sup>48</sup> (publicada en el «DO» del 29 de diciembre de 1976.

Sólo una ley proveniente del Congreso de la Unión puede crear una Secretaría de Estado, así lo previene y ordena el artículo 90 de la Constitucional. Esto significa,

---

<sup>48</sup> Diccionario Jurídico 2000.(CD)

también que para aumentar, disminuir o modificar la competencia de una Secretaría únicamente es posible hacerlo a través de esa ley. Es lo mismo, para el caso de suprimir una secretaria. En consecuencia, ni el Ejecutivo federal ni el Poder Judicial federal están en posibilidad constitucional para producir algunas de las situaciones jurídicas.

Es defecto que todavía no se supera en el texto de la antes citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en que también incurrieron otras leyes precedentes; Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado, que al describir las atribuciones que forman la competencia de cada secretaria se diga que también tendrán todas aquellas que fijen leyes y reglamentos, cuando estos últimos jamás podrían hacer lo constitucionalmente.

Naturaleza. Administrativa es la función que realizan y que permite la ejecución de los fines políticos que en cada sexenio fija el Presidente de la República. Su carácter instrumental no impide que lleven a cabo intensa actividad política.

Su posición, subordinada totalmente al presidente de la República, hace que sus titulares, secretarios de Estado, sean irresponsables frente al Congreso de la Unión. La obligación que les impone el artículo 93 Constitucional, para comparecer ante alguna de las dos cámaras legislativas, la de diputados o la de senadores, para informar sobre el estado que guardan sus respectivos ramos, no cambia la situación. Esto tiene explicación por el gobierno presidencialista que preside el país. Lo contrario sucedería si el gobierno fuese de tipo parlamentario.

El número de secretarías de Estado, depende y ha dependido siempre de la voluntad política del Ejecutivo Federal, que tomando en cuenta los requerimientos del país desde las secretarías que son necesarias para colmarlos. De 1917 a la fecha, el número de secretarías ha variado, aunque siempre ha ido en aumento. En 1987, la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, registra 18 secretarías.

Los órganos que forman la organización interna de las secretarías se establecen por el reglamento interior de cada secretaría. Este reglamento, en consecuencia distribuye la competencia que pertenece a la secretaría, entre los órganos que la estructuran. Se expide por el presidente de la República, con la aprobación o refrendo del secretario de Estado para su validez jurídica.

Tradicionalmente se han conservado los siguientes niveles jerárquicos internos secretarías de Estado, subsecretarías, oficialía mayor, direcciones generales departamentos oficinas. Existen otras unidades administrativas, que con denominación distinta se sitúan al nivel de las direcciones generales, por ejemplo, procuradurías, tesorerías, etc.

El reglamento interior no es el único instrumento legal que sirve para determinar la vida de los órganos internos de las secretarías, la ley que expide el Congreso de la Unión puede crearlos, modificar sus atribuciones o extinguirlos; es el caso de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación (Diario Oficial del 31 de diciembre de 1985), este último, órgano interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretarios de Estado. Es la denominación que se da a los titulares o representantes legales de la secretaría de Estado. Son nombrados por el presidente de la República y éste en cualquier momento puede cambiarlos o removerlos del cargo. Conforme al artículo 91 de la Constitución, para ser secretario de Estado o del despacho, se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 30 años cumplidos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, autoriza a los Secretarios para que puedan delegar algunas de sus facultades o atribuciones en favor de sus subalternos, excepto aquellas en que por mandato de ley o del reglamento interior tienen que ser ejercidas directamente con ellos. Cuando la

delegación se haga a través de acuerdos generales éstos deben publicarse en el no para que surtan sus efectos legales. Si se hacen por medio de actos administrativos, el funcionario que recibe esas facultades, deberá citar en cada resolución que dicte el número y la fecha del oficio en que se contengan las atribuciones delegadas.

### **3.4. Concepto de Hacienda.**

Al cúmulo de riquezas y bienes que uno tiene se le llama hacienda. Si es real, es la del rey, y se distingue de los bienes patrimoniales de carácter privado que pueda tener el rey.

En la antigua Roma se establecieron siempre cuidadosas diferencias jurídicas para regular las instituciones que tenían que ver con los asuntos patrimoniales. Los romanos, desde tiempos antiguos, especificaron con claridad que le tocaba a cada quien, en tratándose de bienes. Respecto de los bienes de los gobernadores en relación al Estado, y los del Estado mismo distinguieron entre fisco, erario y patrimonio privado. Desde comienzos del Principado, fiscus es el patrimonio destinado a la administración imperial-quasi propriae et private principis- según Ulpiano. El aerarium populi romani es el patrimonio del Estado romano. Con el tiempo se confunden fisco y erario, y al tiempo de la monarquía absoluta el fisco es el patrimonio del Estado y se encuentra por encima del derecho privado. Los príncipes y emperadores podían tener como particulares su propio patrimonio o el de sus mujeres.

En la España, los reyes heredaron los grandes dominios territoriales del Estado y de los emperadores romanos, los cuales pasaron a ser dominios de la Corona y no propiedades del monarca. A pesar de que originalmente la distinción entre bienes públicos y bienes privados del rey y no estaba suficientemente clara, hacia el siglo VII quedó establecida, según dice Valdeavellano, "la distinción entre la Hacienda y el Estado y el patrimonio real, constituido por aquellos bienes que el rey



adquiría durante su reinado con carácter de propiedades de la Corona y que pasaban a su sucesor,<sup>49</sup> así como los que ya le pertenecían antes de ser elegido rey, y que eran transmisibles a sus herederos particulares.

En el Concilio VIII de Toledo quedó establecida la distinción entre bienes públicos y bienes privados del rey. Había, pues, como en la Roma del Principado, tres clases de bienes: los de la hacienda hispano-goda, los del rey en cuanto rey, que pasaban a su sucesor en el trono, y los del rey en cuanto particular, que pasaban a sus herederos naturales. Por otra parte, cabe señalar que el rey era el administrador supremo de la hacienda y del patrimonio real, para lo cual contaba con el auxilio de algunos oficiales.

Los recursos de la hacienda hispano goda procedían de las rentas de los dominios territoriales de la Corona, de los impuestos, de las penas pecuniarias, de las regalías, o derechos exclusivos de la Corona, como el acuñar moneda, y de algunos ingresos extraordinarios.

En la España medieval cristiana ya no se diferencian con claridad los bienes del Estado de los del patrimonio real. Al rey le toca administrar ambos, pero no parece clara la distinción entre unos y otros. Se conservaron como derechos privativos del rey, las llamadas regalías, las cuales adoptaron modalidades diversas.

Estas regalías se consideraban derechos que correspondían con carácter de exclusividad al príncipe, y se fundamentan en la consideración de que éste tenía el dominio privativo sobre determinados bienes los cuales, por esa razón, se consideraban inalienables y no susceptibles de apropiación privada. Sin embargo, el monarca podía conceder el derecho de disfrute y aprovechamiento de los mismos. Poco a poco pasaron al "patrimonio real" (ya confundido con el fisco o hacienda

---

<sup>49</sup> Idem.

pública) las tierras yermas, los bienes vacantes, las minas, las salinas, las aguas y fuentes, los montes, prados y bosques, la caza y la pesca, y la acuñación de moneda. Los reyes hispano cristianos cedieron a los "señores" en sus "señoríos" algunas de las facultades del poder real.

Hacia el siglo XII ya solo cuatro derechos se consideraban esenciales de la potestad regia; en palabras del Fuero Viejo de Castilla "son naturales del señorío del rey, que no las debe dar a ningún hombre sin las partes de si, pertenecen a el por razón de señorío natural, justicia, moneda, fonsadera [redención en metálico del servicio militar] y sus yantares [deberes de los súbditos de alojar y sustentar en sus casas al rey o a sus enviados]."<sup>50</sup>

Poco a poco las rentas del Estado se fueron haciendo menos, al hacerse más compleja y fragmentada la organización política de la España bajo medieval. Se pierde la idea del tributo, se enajenan los recursos que se habían considerado "señorío", se donaron territorios, o se enajenaron a señores y magnates, El sistema financiero se desarticuló, por la presencia de una serie de poderes intermedios o sustitutos del que había correspondido al rey.

Para el siglo XIII eran frecuentes las donaciones que de castillos, heredades, territorios, etc., hacían los reyes. Las llamadas tierras de realengo, las yermas y vacantes podían ser donadas por el rey, a voluntad. Sin embargo, en las Partidas existe claramente diferenciado el patrimonio del rey, de él el reino. El primero está considerado por heredades que son "quitamente del rey", entre ellas las que ha ganado apartadamente para sí, las otras, son las que pertenecen al reino, aunque el reino es suyo por señorío. En la Glosa de Gregorio López a las Partidas está ya, por supuesto, la clara diferencia entre patrimonio fiscal y real. Sin embargo, a los reyes

---

<sup>50</sup> Diccionario Jurídico 2000. (CD).

españoles les tomaría su tiempo y su trabajo recuperar la vieja tradición romana que distinguía entre: bienes del Estado, bienes del príncipe en cuanto tal, bienes del príncipe como particular.

Hasta 1348 (Cortes de Alcalá de Henares) los reyes tuvieron plena capacidad para donar o enajenar villas, ciudadés, castillos y lugares del reino. Desde 1442, las cortes frenaron esta costumbre, obligándolos a declarar que los bienes y heredades del reino son inalienables e imprescindibles. Así y todo no se pudo evitar las donaciones hechas por Enrique IV, y a los Reyes Católicos les tocó revocar donaciones para acrecentar los territorios del Reino de Castilla y León.

Desde 1484, los reyes sólo pudieron enajenar bienes de su patrimonio privado. Los territorios de las Indias se incorporaron al patrimonio privado de los Reyes Católicos de acuerdo al texto de la donación pontificia de Alejandro VI, pero a la muerte de la reina Isabel, los amplios territorios pasaron a formar parte de la Corona de Castilla. En el tiempo que va de los siglos XIV a XVI los reyes fueron recuperando ingresos y regalías ya consagradas como suyas en las Partidas.

Desde el tiempo de los glosadores se acuñó el vocablo "regalías", para aludir a la atribución al emperador, o a cada rey en su reino, de determinados derechos sobre bienes que debían cumplir una función pública, que no podían cumplir en manos de particulares. Con el tiempo, las regalías fueron explotadas por los monarcas, los cuales recibieron sus frutos como cosa propia. Este principio, y su aplicación, en la Europa continental sufrió los vaivenes que el propio poder real sufría para consolidarse. Pero en América y en nuestro caso, en la Nueva España, la cuestión caminó de otra manera.

Para entender la naturaleza y el alcance de lo que haya sido la real hacienda en sus orígenes americanos, debemos partir de la base de que no se trata de una

hacienda de Estado, sino de unos bienes propios y exclusivos del monarca, ya que él encarna al Estado; sin embargo, para indias tiene peculiaridades propias.

Entre la donación pontificia y las distancias, desde el tiempo de los primeros descubrimientos colombinos, los oficiales reales, tesorero, veedor y factor acompañaron a descubridores y conquistadores para hacer clara la presencia del Estado español en la recaudación de los derechos que por "señorío" le correspondía sobre las tierras recientemente conquistadas. Para 1501, se agregaría a este conjunto de funcionarios, el contador.

En una primera etapa los asuntos hacendarios se ventilaban en la Casa de Contratación de Sevilla, pero a partir de 1519, fecha en que se creó el Consejo de Indias, es éste el que se encargaba de supervisar los asuntos hacendarios de las Indias, desgajados ya del Consejo de Castilla. El Consejo de Indias intervenía activamente en el control de funcionarios de la hacienda indiana, sus nombramientos, revisión de cuentas, visitas y residencias, etc. Por todos los territorios descubiertos y conquistados se desplazan los oficiales reales de hacienda, cuya misión fundamental era velar por el engrandecimiento del erario rey. A su lado, se fue conformando una organización administrativa, que para el virreinato de Nueva España se hallaba presidida por el virrey.

Al virrey correspondía instrumentar la política diseñada por la administración central, a través de disposiciones reglamentarias adaptadas al caso específico de cada lugar. Los oficiales reales, directamente nombrados por el rey para que tuvieran el oficio en forma definitiva, eran los encargados de realizar la recaudación y llevar el registro de las rentas que a la corona le correspondían en cada sitio, las fuentes principales de ingresos para fines del siglo XVI eran el "quinto" de los metales preciosos, sobre todo plata; el tributo de los indios; el almojarifazgo, y la alcabala. Otros rubros, como las condenaciones fiscales, los comisos y los monopolios no eran significativos en ese tiempo.

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

En algunas de las ciudades importantes del virreinato se establecieron cajas reales, administradas por los oficiales reales. Estas cajas mantenían un alto grado de independencia entre sí, y frente a otras autoridades. Sus relaciones eran directas con el rey, el Consejo de Indias o en su tiempo, la Casa de Contratación de Sevilla, El virrey era la única autoridad real que podía inmiscuirse en algunos asuntos de la dirección de las cajas reales. Al virrey le correspondía además la visita a estas cajas.

En cuanto a la materia de que se ocupa la hacienda real, ya se dijo que existía una confusión en el sentido romano de la palabra, entre los bienes reales de origen público y los bienes del rey, que como particular podía tener en las Indias. Unos y otros eran administrados por la real hacienda, la cual se gobernaba como un todo. Este es el principio rector, pero por razones de carácter práctico, se fueron destinan ciertos ingresos a ciertos fines, en los distintos lugares del amplio imperio ultramarino.

Para el tiempo en que se escribió la historia general de la real hacienda (1791) por Fabián de Fonseca y Carlos de Urrutia, el panorama se había modificado en forma importante, en lo que a la cuestión fiscal se refiere.

La dinastía de los Borbones tenía en materia de administración ideas afrancesadas que la distinguen de los austriacos. Las "luces del siglo" habían penetrado a las antecámaras reales, atravesando todos los telones que encontraron en su camino. La racionalización de la administración pública obligaba a modificar la estructura hacendaria con el objeto de sacar mayor provecho económico. La materia política fue dejando de lado los asuntos que parecían mas técnicos, para dejarlos en manos de funcionarios especializados, En este supuesto entro la materia hacendaria.

De las reformas que mayor relación tuvieron con la materia de hacienda, podemos destacar para los territorios ultramarinos, la implantación del régimen de intendencias. Esta reforma se apoyaba en toda una reestructuración administrativa y la monarquía, que se inicio con el siglo, y culminó durante el gobierno de Carlos IV.

Producto de esta serie de medidas reformistas fue la creación de secretarías de despacho por materias, desgajadas de la Secretaría del Despacho Universal (1705). Entre estas Secretarías se hallaba una de Hacienda, y otra para Marina e Indias (1720). La materia hacendaria volvió, pues, a quedar centralizada en la metrópoli. La Secretaría de Ultramar (Marina e Indias) absorbió facultades que le habían correspondido al Consejo de Indias, incluidas las hacendarías pero la política general de la monarquía en estos asuntos seguía siendo facultad del rey. La Secretaría de Marina e Indias instrumentaba la parte correspondiente a los territorios ultramarinos.

La implantación del régimen de Intendencias fue el complemento a las medidas anteriores. La autoridad máxima en asuntos hacendarios ya no sería el virrey, sino la Junta Superior de Real hacienda, presidida por el superintendente general, e integrada por varios funcionarios más. La práctica mostró que los virreyes no se dejaron desplazar, y al cabo del tiempo asumieron las funciones del superintendente general, en diversas materias.

Por lo que toca a la forma en que estaba constituida la real hacienda en la época de las reformas borbónicas, por la obra de Fonseca y Urrutia tomamos conocimiento de que seguían juntos los bienes del rey y los del reino, aunque comienza, nuevamente a hacerse la distinción entre patrimonio del Estado y de la monarquía.

De la hacienda real de aquel tiempo' puede decirse, siguiendo a Andrés Lira, que mostraba rasgos arcaicos y modernos, y que se organizaba en función de dos criterios: a) la procedencia del impuesto, y b) el destino que a éste se le daba, por cuenta separada se hallaban los llamados estancos especiales.

En la estructura de la hacienda real para el caso específico de la Nueva España a finales del siglo XVIII, se pueden distinguir cuatro sectores teniendo en cuenta los criterios señalados.

El de masa común, constituido por 56 ramos, entre los que se encontraban los más productivos. Este sector era el que sostenía la administración pública y la defensa militar. También a partir de este sector, se obtenían los recursos de los situados y los que se necesitaban para hacer frente a otras cargas del reino. Esta va constituido por ingresos de muy diverso origen y naturaleza. Impuestos directos, como el tributo personal de los indios, e impuestos indirectos, como los derechos de oro y plata, el quinto de oro y plata, la alcabala y el almojarifazgo.

Asimismo integraban la masa común los comisos y los bienes que por ley pertenecían a la Corona como las tierras, salinas y minerales en general, y los bienes mostrencos.

Por último, en este sector se hallaban la mayor parte de las empresas del Estado, tanto las que explotaba directamente, como las que daba en concesión o arrendamiento. En el primer supuesto estaban el papel sellado, la venta de oficios, el arrendamiento de tierras realengas, la composición y venta de tierras, el estanco de la pólvora y el de la sal. En el segundo, el estanco del correo, la explotación y venta de sal, el estanco de gallos, el de panadería y bayuca entre otros. La lotería y los donativos también pertenecían a este sector.

2) Otro sector era el llamado de particulares. Sus productos se destinaban a obras piadosas, mantenimiento de misiones religiosas, pago de sueldos a escribanos, letrados y en general, gastos de justicia y otros derivados de fines piadosos y de divulgación de la fe, se nutría de impuestos directos o personales como los diezmos eclesiásticos que pertenecían al rey por disposición estatal, la mesada y la media anata eclesiástica. También formaban parte de este sector las penas de cámara, o sea las multas por delitos o faltas. Finalmente, al sector se incorporaban el subsidio eclesiástico, las llamadas "vacantes", esto es, los sueldos de obispos que no estaban ejerciendo el cargo, y las llamadas "bulas de santa cruzada", es decir, el producto de la venta de indulgencias. Estos dos habían pasado a la esfera real con autorización del Papa.

3) Al sector de ajenos ingresaban los productos de los montepíos (inválidos, militar, de oficina, de pilotos y de maestranza), el medio real (le ministros, los derechos de señoreaje y de sisa; estos dos últimos de carácter indirecto, y los primeros, de carácter directo. Otros ramos más también se incorporaban al sector, como el de bienes de difuntos y algunas empresas del Estado como servicio de depósitos del Fondo Piadoso de las Californias y los de temporalidades, después de la expulsión de los jesuitas. Los productos del sector de ajenos eran utilizados para pagar pensiones y sueldos, gastos municipales, gastos del tribunal de minería, y otros relativos a diversas corporaciones y de la administración pública.

4) El sector de estancos especiales estaba constituido por: tabaco, naipes y azogues. Los tres ramos eran monopolio del Estado, sustraído de la masa común por disposición regia. Sus productos se invertían en el proceso de producción y comercialización de los productos objeto de estos monopolios, y en aquello que el rey tuviera "en su real ánimo, decidido".

A muy grandes rasgos, tal sería el esquema de la real hacienda en la Nueva España. La confusión entre bienes públicos del Estado o del reino, y bienes del monarca sería fuente interminable de problemas y malos entendidos a lo largo del siglo XIX.

La hacienda pública es el conjunto de ingresos, propiedades y gastos de los entes públicos y constituye un factor de gran importancia en el volumen de la renta nacional y su distribución entre los grupos sociales.

El principal instrumento de la actividad financiera del Estado es el presupuesto, considerando las dimensiones y la relación de equilibrio o desequilibrio de sus dos partidas, entradas, tributos, endeudamiento, contraprestaciones a las empresas públicas, y salidas gasto público corriente y de inversión-.



En una economía sana el sistema tributario debe ser la fuente más importante de recursos para cubrir los gastos públicos; pero su potencialidad no se agota con ser origen de ingresos, sino que alternativa o conjuntamente tiene fines extrafiscales, acción proteccionista, selectiva, de estímulo, de freno. Cuando se emplea así el sistema tributario, la distribución de la carga fiscal puede apartarse del criterio de capacidad contributiva, al que idealmente debe tenderse.

El recurso de la deuda pública es compatible con una sana conducta financiera como alternativa de impuestos extraordinarios o para superar déficit transitorio compensable a corto plazo. El límite real a la expansión de la deuda pública depende de la magnitud de la relación entre el monto de los pagos por el servicio de la deuda y la renta nacional; y en el caso de deuda externa sus límites también están dados por la capacidad de generar divisas en un periodo determinado. Por sus dimensiones y por la variedad de formas que puede asumir, la deuda pública constituye un importante instrumento de la política crediticia.

Si el endeudamiento interno es de gran cuantía se convierte en factor inflacionario importante; y en el caso del endeudamiento externo, el pago de los intereses y la amortización del principal implican una transferencia real de fondos de la economía del país deudor a la del país acreedor; esto no crea problemas si el empréstito se emplea para aumentar la renta nacional por lo menos en una cantidad igual al impone del préstamo; pero si se le destina al consumo el drenaje de riqueza lesiona la economía nacional.

Otra forma característica de la actividad financiera pública es la que se realiza mediante la operación de empresas públicas. En los países con tendencia a una extensa participación del Estado en la vida económica, el desarrollo de las empresas públicas está acentuándose.

El aspecto más importante de la actividad financiera realizada mediante la gestión de empresas públicas no está principalmente en la ganancia que puedan obtener aunque deben mantener niveles adecuados de eficiencia y rendimiento, sino en el diferente criterio de gestión entre la empresa pública y la privada. En esencia, mediante el ejercicio público se verifican políticas de producción y de precios distintas de las que seguirían los particulares, y, por lo tanto, se altera la cantidad de los recursos empleados en la producción y los criterios con que se reparten entre la colectividad los resultados de la producción.

Sea que se trate de estados unitarios o federales, la actividad financiera se desarrolla no solo por el gobierno nacional, sino en algún grado por los gobiernos locales, lo que presenta problemas de coordinación entre la actividad de ambos niveles de gobierno, que puede referirse tanto a la coordinación entre la prestación del servicio y al monto de los gravámenes necesarios para prestarlo, como al control del nivel conjunto de gastos públicos y de la recaudación tributaria, para evitar que la superposición de varios sistemas fiscales conduzca a una excesiva presión impositiva, y en el caso de gobiernos federales, impedir que la política financiera local obstaculice la política financiera del gobierno federal.

Los proyectos de leyes o decretos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, deben discutirse primero en la Cámara de Diputados; y es facultad de esta examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación y el del Departamento del Distrito Federal discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlos, así como revisar la cuenta pública del año anterior. Tanto la vigencia de la ley de ingresos como la del presupuesto de egresos son anuales.

El Congreso de la Unión tiene facultad para dar las bases sobre las cuales el ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito puede celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente

produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la República en los términos del artículo 29 Constitucional.

Corresponde privativamente al Banco de México ordenar la acuñación de moneda según lo exijan las necesidades monetarias de la República. La reserva monetaria se destina a sostener el valor de la moneda nacional y a regular su circulación y los cambios sobre el exterior.

La deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo y las directas o contingentes derivadas de financiamientos a cargo del Ejecutivo Federal y sus dependencias, Departamento del Distrito Federal, de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, de las instituciones y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, de seguros y de fianzas, y de los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o alguna de las entidades mencionadas.

Se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país de créditos, empréstitos o préstamos derivados de la suscripción o emisión de títulos de crédito o de cualquier otro documento pagadero a plazo; la adquisición de bienes o la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos; así como los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados y la celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

### **3.5. Concepto de Crédito Público.**

La voz crédito puede tener diversos significados, pero fundamentalmente representa "una relación bilateral entre dos sujetos, acreditante y acreditado, que adopta la forma o estructura jurídica similar al mutuo, regulado por el Código Civil, y que de acuerdo con la naturaleza del crédito, puede también constituirse mediante

un contrato mercantil, como sucede con los créditos refaccionarios o de avío, documentándose usualmente por medio de un pagaré.”<sup>51</sup>

Ahora bien, la connotación de público hace referencia, en particular, “tanto a las diversas fuentes de financiamiento creadas por el Estado y que pone a disposición de los particulares, cuanto a los empréstitos que el propio Estado asume de fuentes exteriores.”<sup>52</sup>

En el primer supuesto, el Estado casi siempre concurre con los bancos y demás instituciones privadas de crédito, para promover determinados planes de desarrollo tanto de carácter estatal como privados. La agricultura, sin duda podría figurar como el sector económico que recibe la mayor parte de los créditos oficiales juntamente con el sector de la industria de los hidrocarburos, por la importancia especial que en México se le ha dado a este renglón durante los últimos años. Sin embargo, cualquier otro sector de la economía nacional puede ser susceptible de recibir créditos oficiales.

De manera, que existe una gran variedad de créditos públicos. Existen los créditos directos, mediante cuya modalidad se ponen directamente a disposición del acreditado o prestatario las su mas convenientes, como son los destinados a favor de los ejidatarios para adquirir semillas, maquinaria, etc.; tenemos también los créditos de aseguramiento y aval, como los diferentes seguros agrícolas que se ponen al alcance de los campesinos para asegurar sus cosechas, principalmente; asimismo existen créditos especiales destinados a subvenciones o subsidios para estimular la producción de determinados bienes o la prestación de ciertos servicios que interesan a toda la comunidad.

---

<sup>51</sup> Idem.

<sup>52</sup> Idem.

Las principales fuentes de crédito público en México son el Banco de México, que actúa como la tesorería del gobierno federal, así como en la negociación de empréstitos que adquiere dicho gobierno federal de fuentes internacionales, el Banco de Obras y Servicios, creado fundamentalmente para otorgar financiamiento en materia de obras y servicios públicos o de la federación, de los Estados y Municipios, particularmente; el Banco Nacional de Crédito Rural, que es la institución prototipo de crédito y apoyo financiero a la agricultura en general.

Además de estos grandes bancos existen otras instituciones, como la Nacional Financiera, como los sistemas de créditos para viviendas y los sistemas de seguros que conforman una compleja red de financiamiento público para el desarrollo de empresas privadas cooperativas y demás organismos públicos y privados dedicados a la producción de bienes y servicios.

Por otro lado, no existe una regulación unitaria del crédito público, sino que esta materia se encuentra reglamentada, primero por las diversas leyes de creación de las mismas instituciones encargadas de efectuar estas operaciones, como sucede con el Banco de México que tiene su propia Ley Orgánica; en segundo lugar se regula por las leyes generales de títulos y operaciones de crédito, de instituciones de crédito y por el mismo Código Civil; por último, supletoriamente se le podrán aplicar las previsiones del derecho común.

## **CAPITULO 4**

### **LA INEFICACIA DE LOS EFECTOS DEL PROGRAMA DE SEPARACION VOLUNTARIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

- 4.1. Programa de Separación Voluntaria.
- 4.2. Los sujetos que intervienen el Programa de Separación Voluntaria.
- 4.3. Los supuestos del Programa de Separación Voluntaria.
- 4.4. Las relaciones jurídicas del Programa de Separación Voluntaria.
- 4.5. Los efectos jurídicos del Programa de Separación Voluntaria.

## CAPITULO 4

### LA INEFICACIA DE LOS EFECTOS DEL PROGRAMA DE SEPARACION VOLUNTARIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

#### 4.1. Programa de Separación Voluntaria.

El derecho mexicano se encuentra actualizándose constantemente, sin percatarse que esta evolución trae consigo varias consecuencias, aun más cuando estas dan origen a la creación de nuevas figuras jurídicas que rebasan las leyes adjetivas y sustantivas, trayendo con ello efectos jurídicos que hasta la fecha no han sido regulados, de ahí la importancia de plasmar en el presente ensayo las consecuencias del problema que con lleva la ineficacia de la aplicación de programas creados con un fin primordial.

En los últimos años a existido un crecimiento considerable en la burocracia mexicana, "toda vez que en el año de 1990 el Gobierno destinaba el 13.3 por ciento del presupuesto total al rubro de servicios personales, es decir, a sueldos, prestaciones y gastos de los servidores públicos. En la actualidad se asigna el 37.5 por ciento de acuerdo con un análisis del Departamento de Investigaciones Económicas del banco BBVA. Esto representa menos de la tercera parte del presupuesto para seguridad pública, procuración de justicia y creación de infraestructura básica. Por ello el Gobierno optó por crear un programa voluntario de retiro."<sup>53</sup>

Tal es el caso del Programa de Separación Voluntaria aplicado en la Administración Pública Federal, que hasta el año del 2002 de llamaba Programa de Retiro Voluntario, implementado en forma eventual desde el año de 1993, en forma paralela como una supuesta medida para racionalizar el gasto en servicios

---

<sup>53</sup> *Revista Cambio*, año 3, número 91, octubre de 2003, México, pág. 49.

personales, por lo se creó dicho programa, siendo su antecesor el Pensionario de Trato Especial, es decir, el convenio realizado entre el ISSSTE y la Administración Pública Federal con el fin de reconocer los años prestados bajo lista de raya por los trabajadores.

“El Programa de Separación Voluntaria tiene como objetivo primordial promover y apoyar económicamente el retiro de los servidores públicos, cuando estos voluntariamente acepten separarse del servicio que prestan al Estado,”<sup>54</sup> considerando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público importante el impulso de este tipo de programas, porque supuestamente genera espacios en los presupuestos de ejercicios fiscales subsecuentes, permitiendo aparentemente la reducción del universo del personal Federal con mayor antigüedad en el servicio, dando artificialmente la posibilidad de mejorar salarialmente al personal que queda en activo. Contribuyendo a la estimulación de la productividad y reducción de los costos de la implantación del servicio civil de carrera al contar con estructuras en la Administración Pública Federal más delgadas, eficientes y productivas.

El Programa de Retiro Voluntario hasta el año de 1997, permitió cubrir una compensación económica que tomaba como referencia la Ley Federal del Trabajo y comprendía: tres meses de sueldo bruto, 20 días por año de servicios y 12 días más por año de servicio quien tuviera un mínimo de 15 años de servicios, en 1998 se modificó el programa para permitir que además de la compensación económica señalada con antelación, se otorgara una compensación adicional de 3 a 7 meses de sueldo mensual bruto, según los años de servicios.

En diciembre de 1998, se inició un programa que concluyó en abril de 1999, en el que se incrementó la compensación adicional de 5 a 9 meses de sueldo mensual bruto, según los años de servicio y se autorizó incorporar a este programa

---

<sup>54</sup> Subsecretaría de Egresos, **La modernización en la Administración de los Recursos Humanos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal**, noviembre 2000, Talleres Gráficos de México, págs. 87, 88.



el personal operativo con derecho a pensión y jubilación, permitiendo una incorporación masiva de 27, 4750 trabajadores, lo que implicó un número igual de plazas congeladas.

Asimismo puede observarse que como consecuencia de las diversas medidas adoptadas en la presente administración derivada de la austeridad en el gasto de servicios personales, los resultados "tales como restricción en la ocupación de plazas vacantes, revisión y racionalización de las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades, la aplicación de procesos de Desincorporación y Federalización, además de la aplicación de los Programas de Retiro Voluntario en el periodo de 1995-2000 se logró una reducción de 46,942 plazas."<sup>55</sup>

AÑOS	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1998-99
CASOS	2,646	2,933	3,887	10,291	3,571	14,850	27,450

Como se ha mencionado en párrafos anteriores, el programa de Separación Voluntaria tiene como fin primordial el adelgazamiento de la plantilla burocrática, es por eso que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Unidad de Servicio Civil y la Contraloría, por conducto de la Unidad de Desarrollo Administrativo, en el ámbito de sus respectivas competencias, expiden las disposiciones a que deberán sujetarse las Dependencias que integren a su personal a los programas de Separación Voluntaria, estas podrán llevar a cabo programas de **retiro voluntario, pensión o jubilación con apoyo económico y pensionario de trato especial**, con la finalidad de racionalizar sus estructuras orgánicas y ocupacionales, debiendo ser previamente aprobado el Programa de Retiro Voluntario en la Ley de Presupuesto, con lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fijaba un tope máximo para mujeres y hombres que van de los veintiocho a treinta

---

<sup>55</sup> Ibidem, pág. 88

años de servicios respectivamente, para el pago de la compensación económica realizada al personal que se incorpore al programa anteriormente señalado.

A principios de este año entro en vigor el Programa de Separación Voluntaria y su objetivo es jubilar a 30,000 empleados del servicio público federal que representan casi el uno por ciento de los 2 millones 913,022 burócratas.

Actualmente las bases para la incorporación del personal al Programa de Separación Voluntaria redujo los años de servicios prestados al Estado, ahora solo deben contar con 25 años de servicio en el caso de las mujeres y 27 para los varones, si bien es cierto que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al reducir los años de servicios prestados por los trabajadores supuestamente los beneficia, sin que se haya considerado los años de servicios que requería el anterior Programa de Retiro Voluntario, razón por la cual algunos trabajadores en la Administración Pública Federal no se incorporaron al mismo, por carecer de la antigüedad solicitada, por lo que respecta al Programa de Separación Voluntaria del año 2003, solo se considera para el pago de la compensación económica realizada al personal que se incorpore a dicho programa los 25 años de servicio en el caso de las mujeres y 27 para los varones, por lo que la diferencia de años deberán reclamarlos ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El ámbito de aplicación de la Norma que regula el Programa de Separación Voluntaria, es aplicable en la Administración Pública Federal Centralizada, incluyendo a sus respectivos Órganos Administrativos Desconcentrados, Procuraduría General de la República, Oficinas de la Presidencia de la República, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, Tribunales Administrativos y el consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, así como las entidades Paraestatales que rigen sus relaciones laborales conforme a los previsto por los Apartados A y B del Artículo 123 Constitucional, excluyendo a diplomáticos, maestros, médicos, militares, personal de seguridad pública nacional y personal que labore por honorarios.

Los objetivos del plan han sido esquivos. Anunciando para terminar originalmente el 30 de mayo, recorriéndose el plazo 2 meses, luego se pasó al mes de agosto. Al cierre de esta edición las autoridades hacendarias informaron que concluyó el 30 de septiembre del 2003.

Según datos de la Secretaría de hacienda y Crédito Público, el Gobierno Federal liquidó hasta el 7 de julio de 2003 a 15,871 personas y erogó por ello 4,677 millones de pesos. Es decir, para cumplir las proyecciones oficiales, los restantes 15,000 trabajadores que un lapso de seis meses no se interesaron en retirarse tuvieron dos meses para pensarlo mejor.

La estrategia del Gobierno Federal para disminuir la plantilla de servidores públicos inició antes del recorte presupuestal de 30 millones de pesos que el gobierno del Presidente Vicente Fox implanto en mayo de 2001, pues con antelación un recorte aplicado a la nómina de empleados públicos bajo el esquema de retiro voluntario mandó a la calle a 32 mil burócratas de base.

En esa ocasión, el Gobierno Federal destinó mil 300 millones de pesos para el Programa de Retiro Voluntario, a través del cual se pretendía liquidar alrededor de 10 mil trabajadores al servicio del Estado con finiquitos promedio de 120 mil pesos.

Para pagar las liquidaciones por concepto de Separación Voluntaria del año 2003, el Gobierno Federal prevé gastar 9,000 millones de pesos. Esta cantidad la obtuvo mediante un endeudamiento adicional al aprobado por la Cámara de Diputados, la deuda se pretende amortizar en cuatro años con los ahorros que se generen del propio programa.

Auque en términos contables el programa de retiro resultara exitoso, hay costos asociados que pueden mermar los esfuerzos del Gobierno, es probable que quienes se acojan al retiro sean las personas más capacitadas, que fácilmente

encontrarán trabajo en la iniciativa privada, y hará falta tiempo y dinero para sustituirlos.

“El fundamento del Programa de Separación Voluntario se encuentra establecido en los artículos 31 fracción XXIV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1°, 5° y 38 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, 3° del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, 7° fracción III, 34 párrafo tercero, 40 y segundo Transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003 y 63 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.”<sup>56</sup>

Teniendo como objetivo la Norma que regula el Programa de Separación Voluntaria en la Administración Pública Federal, promover y apoyar la separación voluntaria del servidor público que desee dar por concluidos definitivamente sus servicios para la Administración Pública Federal, asimismo coadyuvar con las acciones tendientes a avanzar en la eficacia y racionalidad del gasto público del Capítulo de “Servicios Personales”, preservando el adecuado cumplimiento de las funciones y atribuciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Siendo que el ámbito de la aplicación de dicho programa es aplicable en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, incluyendo a sus respectivos Organos Administrativos Desconcentrados, Procuraduría General de la República, Oficinas de la Presidencia de la República, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, Tribunales Administrativos y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, así como las entidades paraestatales que rigen sus relaciones laborales conforme a lo dispuesto por los apartados A y B del Artículo 123 Constitucional.

---

<sup>56</sup> [www.separaciónvoluntaria.gob.mx](http://www.separaciónvoluntaria.gob.mx).

#### **4.2. Los sujetos del Retiro Voluntario.**

De acuerdo a la normatividad emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hasta el año de **1998**, fueron sujetos de los beneficios del Programa Especial de Retiro Voluntario:

Todos los servidores públicos considerados como personal operativo de base en el Tabulador General de Sueldos y de confianza hasta el nivel 27ZC que tengan una antigüedad mínima de 1 año de servicio en el Gobierno Federal.

Los trabajadores considerados dentro del inciso anterior, que se encuentren disfrutando de licencia sin goce de sueldo.

Todo el personal que su antigüedad tenga derecho a pensión y/o jubilación de conformidad a lo estipulado por la Ley del ISSSTE, el cual causo baja invariablemente el 15 de marzo de 1999.

Los servidores públicos que se desempeñaban en puestos técnicos-sustantivos estaban sujetos a la autorización del Titular de la Unidad Administrativa de su adscripción.

Asimismo, quedaron excluidos del Programa Especial de Retiro Voluntario:

Los servidores públicos superiores, mandos medios y homólogos a ambos, así como los de alto nivel de responsabilidad, los considerados de enlace (27A, 27B y 27C) y aquellos que presten servicios bajo el régimen de honorarios.

Posteriormente, las bases emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el Programa Especial de Retiro Voluntario para los años **2001 y 2002**, considero como sujetos de los beneficios del Programa:

Todos los servidores públicos considerados como personal operativo de base en el Tabulador General de Sueldos hasta el nivel 27ZC que tengan plaza presupuestal a la fecha de autorización del Retiro Voluntario, con una antigüedad mínima de seis meses de servicios efectivos en la Administración Pública Federal. **(Programa Especial de Retiro Voluntario para los años 2001)**. Siendo esta la única diferencia entre los Programas emitidos para los años 2001 y 2002.

Todos los servidores públicos considerados como personal operativo de base en el Tabulador General de Sueldos hasta el nivel 27ZC que tengan plaza presupuestal a la fecha de autorización del Retiro Voluntario, con una antigüedad mínima de 3 años de servicios efectivos en la Administración Pública Federal.

Los trabajadores considerados dentro del inciso anterior, que se encuentren disfrutando de licencia sin goce de sueldo, siempre y cuando cuenten con la autorización expresa de la Unidad Administrativa a la que pertenecen para incorporarse al Programa.

Todo el personal que de acuerdo a la normatividad aplicable y a las bases de incorporación al Programa de Retiro Voluntario, que tengan derecho a dicha incorporación invariablemente causaron baja el 15 de mayo de 2002.

Asimismo, quedaron excluidos del Programa Especial de Retiro Voluntario:

Todo el personal que tenga derecho a pensionarse por jubilación por edad y tiempo de servicios y por cesantía en edad avanzada, de acuerdo a la Ley del ISSSTE.

Los servidores públicos de mando y homólogos, los considerados de enlace (27A, 27B, 27C, MC07, MC08, MC09 y MC10), así como los contratados los contratados bajo el régimen de honorarios y los que estén cubriendo interinatos.

Los servidores públicos que se desempeñaban en puestos técnicos-sustantivos que afecten el ejercicio de las atribuciones y el desarrollo de las funciones de la Dependencia. El personal de la rama médica, paramédica y grupos afines.

Todo el personal que a la fecha de solicitar su incorporación al programa no cuente con una antigüedad mínima de 3 años de servicios efectivos prestados en la Administración Pública Federal.

Por lo que respecta al Programa de Separación Voluntaria en la Administración Pública Federal del año 2003, son sujetos de la norma:

“Los servidores públicos considerados como personal operativo de base y confianza del Tabulador General de las Dependencias del Gobierno Federal, servidores públicos de enlace con niveles 27ZC, 27A, 27B y 27C, inclusive del Tabulador de los Puestos de Enlace, servidores públicos de enlace de alto nivel de responsabilidad de los niveles MC06 hasta el nivel MC10, 27D y 27CC del Tabular de los Puestos de enlace de alto nivel de responsabilidad del Gobierno Federal, funcionarios públicos que ocupen el puesto de mando de Grupo Jerárquico o Jefe de Departamento y en su caso del Subdirector de Área siempre y cuando este último acepte el nivel jerárquico de Jefe de Departamento del Tabulador de Percepciones Ordinarias para los Funcionarios Públicos y Homólogos estos servidores públicos deberán acreditar un antigüedad mínima de seis meses de servicio en la Dependencia o entidad de su adscripción.”<sup>57</sup>

“Asimismo, serán sujetos de la presente norma aquellos servidores públicos que hayan prestado sus servicios bajo el régimen de “Lista de Raya” en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con anterioridad del

---

<sup>57</sup> Idem.

1° de enero de 1975 y que tengan 55 o más años de edad y que el reconocimiento de antigüedad sea requisito indispensable para jubilarse o pensionarse, así como los que cuenten con 25 años de servicio en el caso de los mujeres y 27 para los varones.”<sup>58</sup>

“Quedando excluido del Programa de Separación Voluntaria;

El personal de carrera y asimilado del Servicio Exterior Mexicano, el personal docente y directivo de los modelos de educación básica, incluida la preescolar, media superior y superior, el personal de las ramas médica, paramédica y grupos afines, el personal militar de las Secretarías de Marina y de la Defensa Nacional, personal de seguridad pública y nacional, así como las personas que prestan sus servicios en las dependencias, sus Organos administrativos Desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal mediante contrato de servicios profesionales por honorarios.”<sup>59</sup>

#### **4.3. Los supuestos de la Separación Voluntaria.**

Por lo que respecta a los sujetos de la Separación Voluntaria encontramos tres supuestos que son los siguientes:

**PROGRAMA DE SEPARACIÓN VOLUNTARIA:** En este tipo de programa pueden incorporarse aquellos servidores públicos que tengan una plaza presupuestal hasta nivel 27ZC, con un antigüedad mínima de tres años de servicios efectivos en la Administración Pública Federal que rigen sus relaciones laborales conforme a lo previsto por el apartado B) del Artículo 123 Constitucional y sin derecho a pensionarse de acuerdo a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. (ISSSTE).

---

<sup>58</sup> [www.separaciónvoluntaria.gob.mx](http://www.separaciónvoluntaria.gob.mx).

<sup>59</sup> [www.separaciónvoluntaria.gob.mx](http://www.separaciónvoluntaria.gob.mx).



**PROGRAMA DE SEPARACIÓN VOLUNTARIA DE PENSIÓN CON APOYO ECONÓMICO:** En este tipo de programa pueden incorporarse aquellos servidores públicos con plaza presupuestal hasta el nivel 27ZC y que por su edad y/o tiempo de servicios tengan derecho a obtener una pensión de acuerdo Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

**PROGRAMA PENSIONARIO DE TRATO ESPECIAL:** En este tipo de programa pueden incorporarse aquellos servidores públicos con una plaza presupuestal hasta el nivel 27ZC y que reconoce la antigüedad por los servicios prestados durante algún tiempo bajo el régimen de lista de raya y que obtuvieron nombramiento definitivo a partir del 1° de enero de 1975, cuyas condiciones de salud física o mental les impidan el desarrollo normal de sus funciones y aquellos que sean mayores de 55 años y que el reconocimiento de los años laborados a lista de raya sea requisito indispensable para pensionarse, con la finalidad de que los trabajadores que se incorporen al mismo puedan recibir el beneficio de la pensión que le corresponda de acuerdo a Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

#### **4.5. Los efectos jurídicos de la Separación Voluntaria.**

Al referirnos a los efectos jurídicos de la Separación Voluntaria, no solamente se hará referencia a la deficiencia e ineficacia del mismo, sino a las consecuencias jurídicas y administrativas que trae consigo la implementación de programas creados con un fin primordial, como es en caso concreto del Programa de Separación Voluntaria en la Administración Pública Federal.

Considerados como una carga para el gasto público, miles de trabajadores del Gobierno Federal tienen jugosos ofrecimientos económicos a cambio de abandonar de manera anticipada, sus labores burocráticas a las que les dedicaron décadas.

No obstante, esa oferta que tiene como fin avanzar en la racionalidad y eficiencia de las finanzas gubernamentales, puede convertirse en un espejismo para muchos burócratas, pues las cifras monetarias pueden ser, para miles más redituables que contar con un empleo fijo.

Concebido para apoyar la separación voluntaria y definitiva de miles de empleados de la Administración Pública Federal, el Programa de Separación Voluntaria echando a andar por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sufriendo acusaciones que van desde presiones para acogerse al mismo, hasta denuncias por liquidaciones incompletas.

Toda vez, que desde la realización de la normatividad que regula las bases del programa de separación voluntaria en la Administración Pública Federal, existen errores de fondo tales como son:

Establecer un plazo para que el personal que desee adherirse al Programa lo haga, sin excederse de la fecha límite que se estableció para tal fin.

Corresponde a los Titulares de cada Unidad Administrativa local o foránea, autorizar las solicitudes del programa de separación voluntaria que se presenten.

Asimismo, el personal que se incorpore al programa de separación voluntaria, tendrá derecho a una compensación económica de acuerdo a los años de servicio y al nivel de remuneraciones asignado, cuyo monto será el equivalente a:

Tres meses de sueldo bruto.

Veinte días de sueldo mensual bruto, por cada año de servicio.

Doce días de sueldo adicionales por cada año de servicio, siempre y cuando el servidor público tenga una antigüedad mínima de 15 años de servicios prestados.

Configurándose el artículo 50 en relación con el 49 de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria a la Ley Burocrática, en el sentido de que el patrón quedará eximido de la obligación de reinstalar al trabajador, mediante el pago de las indemnizaciones que se determinan en precepto legal primeramente citado.

En virtud de lo anterior, existe la duda si se trata de una separación voluntaria o de un despido injustificado y masivo, toda vez que al trabajador se le otorga una compensación económica basada precisamente en el artículo 50 Ley Federal del Trabajo.

Por otro lado, hasta el año 2002 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fijo un tope máximo a liquidar de 30 años de servicios, sin tomar en consideración que hay servidores públicos con más años de servicio.

Por lo que los trabajadores tienen que acudir a una instancia laboral como lo es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para reclamar las diferencias salariales de la separación voluntaria.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Subsecretaría de Egresos podrá autorizar previo análisis la incorporación al programa a los servidores públicos.

En el año 2003 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fijo un tope máximo a liquidar de 25 años en el caso de las mujeres y 27 años para los hombres.

En virtud de lo anterior, podrán pensionarse al 100% para tal efecto la Secretaría asumirá el reconocimiento del tiempo de servicio a través del Ramo General 19 Aportaciones a Seguridad Social.

Podría considerarse como un tiro de gracia para el ISSSTE la separación voluntaria, toda vez que la disminución de personal redundará en una baja en la calidad de los servicios, mientras que aumentara el número de derechohabientes.

Serán sujetos de la norma que regula el programa de Separación Voluntaria en la Administración Pública Federal, los Subdirectores de Área siempre y cuando este último acepte el nivel jerárquico de Jefe de Departamento.

Siendo que el artículo 10 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece que los derechos de los trabajadores son irrenunciables, con lo que se demuestra la violación a los derechos laborales del servidor público, al condicionársele que para ser aceptada su solicitud de incorporación al Programa de Separación Voluntaria deberá bajarse al nivel inmediato inferior, dando oportunidad al trabajador de demandar las diferencias salariales entre la plaza de Jefe de Departamento y la de Subdirector de Área que venía ocupando hasta antes de incorporarse a dicho Programa.

Siendo que la finalidad primordial del Programa de Separación Voluntaria en la Administración Pública Federal, es la reducción de la plantilla burocrática a través del congelamiento de las plazas del personal que se haya incorporado a dicho programa, por disposición emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

No cumplimentándose tal efecto, toda vez que algunas Dependencias del Ejecutivo Federal, solicitan plazas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público bajo el rubro de plazas de nueva creación, para cubrir las cargas de trabajo que dejan los Programas de Separación Voluntaria.

Tal es el caso concreto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que mediante oficio circular número 116.2875 del 24 de julio del año en curso, suscrito por el Director General de Recursos Humanos, dirigido a los Directores Generales de Oficinas Centrales y Centros SCT, Coordinadores de Administración

de las Oficinas del Secretario del Ramo, Subsecretarios, Oficial mayor, Coordinadores Generales, Jefes de Unidad y del Órgano Interno de Control, mediante el cual informa que a efecto de apoyar la operación sustantiva de las áreas bajo su responsabilidad, considerando el impacto generado en las cargas de trabajo por la aplicación del Programa de Separación Voluntaria, esta a mi cargo a dispuesto suspender el congelamiento de las plazas vacantes de nivel operativa hasta nivel 11, podrán solicitarse ocupaciones por ingreso, reingreso, corrimientos escalafonarios e interinatos.

En conclusión, las razones por las cuales el programa de separación voluntaria es deficiente e ineficaz, se debe a las consecuencias jurídicas y administrativas que trae consigo este programa al no cumplir su finalidad primordial, por el contrario se aumenta la carga de trabajo por la disminución de personal repercutiendo en una baja en la calidad de los servicios y a largo plazo no existe el ahorro presupuestal que se pretende adquirir con la congelación de plazas.

Si bien es cierto se elimina de la nómina a los trabajadores en activo, pero a la vez la mayoría de éstos se dan de alta como jubilados del ISSSTE, con lo que al solicitarse plazas de nueva creación en forma inmediata se incrementa la plantilla burocrática, razón por la cual en vez de que la Administración Pública Federal realice el programa de separación voluntaria, sería viable que este tipo de nuevas figuras jurídicas se encontraran reglas en nuestras leyes y así estar en posibilidad de reglamentar administrativamente la separación voluntaria de los servidores públicos, bajo un marco jurídico único.

Por lo que los trabajadores sindicalizados denuncian que el Programa de Separación Voluntaria no ha funcionado pues han padecido presiones para acogerse al mismo o han recibido liquidaciones incompletas.

En materia de empleo la marcha de este programa parece no encajar, toda vez, que en nuestro país la población sin trabajo suma millones, y mientras nuestro

Presidente anuncia que su gobierno erogará 100 millones de pesos para apoyar a quienes se queden sin empleo y para la capacitación laboral.

A pesar de que el Programa de Separación Voluntaria establece con claridad que en ningún caso se puede forzar a un trabajador a incorporarse al mismo, empleados sindicalizados de distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal manifiestan ser sujetos de presiones para acogerse a este instrumento liquidador.

Por otro lado, el perredista Antonio Soto Sánchez hace suyas constantes denuncias de decenas de trabajadores de Nacional Financiera quienes, asegura, reciben presiones para acogerse al programa de retiros voluntarios. La situación en la Institución sobre despidos y retiros voluntarios se ha vuelto irregular, ya que denuncias en su poder muestran presiones a los trabajadores para que se incorporen al programa. Agrega que a final de año Nafin habrá reducido su planta en 45% pasando de 1, 700 servidores públicos que tenía en el año 2000, a 930 pero asevera que con el despido de 700 empleados ha venido la contratación de 300 personas para ocupar cargos directivos, con salarios mayores a los de las personas retiradas.

De igual forma, ex empleados de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas denuncian anomalías en la aplicación del retiro voluntario. En este caso, los denunciantes señalan que la normatividad para calcular la liquidación establece que deben incluirse el salario bruto y una compensación, pero en la Comisión pretenden omitir la compensación, con lo que sus liquidaciones se ven reducidas hasta en 20%.

Por medio de una misiva dirigida al Titular de la Secretaría de Agricultura su Sindicato Nacional, denuncia que la dependencia incurrió en una campaña para obligar a incorporarse al retiro voluntario a trabajadores sindicalizados y de confianza.

En otras dependencias, personal de confianza de Subdirector hasta Directores de Área son retirados con el sueldo que corresponde a un Jefe de Departamento lo que merma sus expectativas económicas.

El dirigente de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, recomienda que sólo los trabajadores que están en edad de jubilarse se acojan a este sistema de retiro, ya que jubilarse antes del tiempo requerido por la Ley del ISSSTE, puede representar una trampa en un periodo de contratación económica donde lo que hace falta son empleos, ya que a futuro la carga será para el buen desempeño de la administración pública y el ISSSTE al existir más jubilados.

La supuesta racionalidad del gasto público que se pretende con los retiros de servicios personales recae en personal de confianza, pues éstos tienen salarios proporcionados, los trabajadores de base ganan \$3,350 pesos mensuales y aún así consideran que son una carga pero no es así, el dinero se va a los altos funcionarios y a personal de confianza, por ejemplo un trabajador de base que más gana según el Tabulador de Sueldos del Gobierno Federal, es de \$5,100 pesos mensuales, mientras que en el caso de trabajadores de confianza los sueldos son de \$36,000 pesos mensuales en promedio, el más bajo es de \$24,000 y el más alto de \$200,000 pesos, de manera que la carga en el capítulo de servicios personales se va fuertemente al pago del personal de confianza.

Siendo claro la obesidad en la nómina de la Administración Pública Federal y al haber menos personas que retribuir, sin duda se disminuye el gasto y si existe una ganancia, pero esto tiene un costo que significa perder eficiencia en el aparato burocrático nacional.

“A la fecha el Gobierno Federal tendrá que erogar cuatro mil 674 millones 223 mil 170 pesos como finiquito a los 15 mil 511 trabajadores que sea han decidido ya por la separación.”<sup>60</sup>

DEPENDENCIAS	PERSONAS	IMPORTE
PRESIDENCIA	162	33.749,318
GOBERNACION	388	92.574,688
SER	772	4.308,724
SHCP	1,651	715.692,797
SAGARPA	1,899	526.354,754
SCT	3,487	909.192,413
ECONOMIA	706	186.262,502
SEP	554	161.770,070
SALUD	337	42.008,666
MARINA	126	93.922,315
STyPS	335	85.565,769
SRA	399	985.697.614
SEMARNAT	2,764	64.392,224
PGR	285	174.012,915
ENERGIA	295	341.798,816
SEDESOL	1,335	53.619,509
SECTUR	298	42.552,701
SFP	148	24.462,567
SSP	179	729,676
CJF	2	729,676
CONACYT	82	36.103,262
TOTAL	15,511	4,674.223,170

<sup>60</sup> [www.revistavertigo.com](http://www.revistavertigo.com)



De manera paralela al Programa de Separación Voluntaria, el Gobierno contratará en lo resta del año a 13,906 personas en los siguientes rubros:

46.7% educación.

30.6% salud

22.7% fuerzas armadas, seguridad pública y otros.

“Siendo las Secretarías con el mayor número de recortes de personal las siguientes:”<sup>61</sup>

DEPENDENCIAS	BAJAS
SCT	3,487
SEMARNAT	2,764
SAGARPA	1,899
SHCP	1,651
SEDESOL	1,335

Como consecuencia de lo anterior, el Banco Mundial ha promovido activamente los proyectos de reforma en la Administración Pública en América Latina y en otros lugares. El Banco ha realizado préstamos para la reforma de la Administración pública a fin de contener las prestaciones fiscales de gran número de empleados públicos y mejorar la capacidad de la administración para que preste servicios públicos de manera eficiente y con rendición de cuentas.

Desde que el Banco Mundial empezó a realizar préstamos para la reforma de la Administración Pública, este fue motivado originalmente en gran parte por las preocupaciones acerca del costo fiscal del empleo público, pero los préstamos han abordado cada vez más temas del desempeño de la Administración Pública.

---

<sup>61</sup> Idem.

Los intereses fiscales, las elevadas facturas salariales y frecuentemente los elevados compromisos por pensiones, amenazan el equilibrio de los presupuestos gubernamentales. Por lo que los empréstitos del Banco Mundial para ajustes estructurales frecuentemente han establecido acuerdos con los gobiernos para metas específicas a fin de reducir el tamaño del empleo en el Administración Pública.

Los préstamos para asistencia técnica a veces han financiado el diseño y el financiamiento de esquemas de reducción de gastos que recompensan selectivamente a servidores públicos para dejar el empleo o para una jubilación anticipada.

El mejor desempeño de los servidores públicos significa tanto una mayor capacidad para prestar servicios como una mayor rendición de cuentas. Los proyectos del Banco Mundial han sido para apoyar un mejor desempeño en una gran diversidad de formas, tanto a través de ajustes estructurales como con préstamos para asistencia técnica, buscando de diversas maneras estimular iniciativas para un mejor desempeño mediante reformas en la estructura de recompensas monetarias y carreras; establecimiento de incentivos específicos para servidores públicos de alto nivel o antigüedad.

El Banco Mundial reconoce el enorme desafío de las operaciones de reforma de la Administración Pública y ha reconocido, aunque cautelosamente que el éxito no ha sido tan grande como en otras áreas de las operaciones del Banco Mundial, teniendo como resultados de las intervenciones para apoyar las reducciones en el tamaño de administraciones públicas, el no lograr sus objetivos principales tales como la reducción de la factura salarial y la reducción del empleo, en consecuencia las reformas se han vuelto e sentido inverso.

La falta de cuadros de servidores públicos calificados, motivados y responsables es una causa inmediata de la deficiente calidad de los servidores públicos en la mayoría de los países en desarrollo. Muchos de esos países han

buscado con ayuda de los donantes, promover reformas basadas en el mérito según lineamientos de los países más ricos, ingresos al servicio basándose en el mérito, protección de los servidores públicos contra ceses arbitrarios y protección de su neutralidad política.

Muchos países en desarrollo actualmente basan sus leyes de Administración Pública en esos principios, pero los principios se reconocen mayormente en el incumplimiento. Por lo que la reforma de la Administración Pública ha fracasado sistemáticamente en la mayoría de los países en desarrollo.

Siendo el caso concreto nuestro país, toda vez que la finalidad del Programa de Separación Voluntaria implementado por la Administración Pública Federal, tiene como finalidad principal la reducción de la plantilla burocrática, considerado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público importante el impulso de este tipo de programas, porque genera espacios en los presupuestos de ejercicios fiscales subsecuentes, permitiendo aparentemente la reducción del universo del personal Federal con mayor antigüedad en el servicio, dando artificialmente la posibilidad de mejorar salarialmente al personal que queda en activo. Contribuyendo a la estimulación de la productividad y reducción de los costos de la implantación del servicio civil de carrera al contar con estructuras en la Administración Pública Federal más delgadas, eficientes y productivas.

Lo cual es totalmente falso, toda vez que se supone que dentro del paquete económico aprobado para el año 2003, se encontraba contemplado la erogación por concepto de separación voluntaria, el cual es pagado con presupuesto otorgado a cada una de las Dependencias que conforman la Administración Pública Federal, y no por el Banco Mundial quien le otorgo un préstamo al Gobierno Mexicano para cubrir los finiquitos de los servidores públicos que se adhirieron al programa de separación voluntaria.

Por un lado, se reduce la plantilla de trabajadores pertenecientes a la Administración Pública Federal, curándose en salud el Gobierno pero por otro lado el endeudamiento que se adquiere al haber recibido el préstamo otorgado por el Banco Mundial es inevitable, por lo que no se cumple la finalidad para la que fue creado el Programa de Separación Voluntaria, ya que en vez de reducir gastos ahora se tendrá que cubrir la deuda adquirida.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** El Derecho Administrativo, Es la rama del derecho público que tiene por objeto regular la actividad de la administración pública, encargada de satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad. Es por excelencia el derecho de la administración.

**SEGUNDA.-** El Poder Ejecutivo es unipersonal depositando su ejercicio en el Presidente de la República quien es al mismo tiempo Jefe de Estado, y Jefe de la Administración Pública. En México, en virtud del sistema Federal que caracteriza a nuestro Estado, existen tres niveles de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal. En cada uno de estos niveles podemos encontrar el correspondiente nivel administrativo.

**TERCERA.-** La Administración Pública Federal centralizada, se encuentra integrada por la Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, asimismo la Administración Pública Federal paraestatal se constituye de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones nacionales de crédito, instituciones nacionales seguros y fianzas y los fideicomisos.

**CUARTA.-** La desconcentración y descentralización, ambas son formas jurídicas en que se organiza la administración y en las dos el poder central trasmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos. Existe la diferencia esencial en que los órganos de la primera están sujetos al poder jerárquico y los organismos de la segunda están fuera de la relación jerárquica del poder central.

**QUINTA.-** El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), es el organismo que forma parte del sistema encaminado a la protección de la clase trabajadora, de sus familias y de la comunidad misma, contra

los riesgos derivados del trabajo y de la existencia en general, comprendiendo la protección de los trabajadores al servicio de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal, trabajadores de Organismos Públicos que por Ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados al régimen, así como a los pensionistas de dichos Organismos, el organismo.

**SEXTA.-** México fue el primer país que dio naturaleza constitucional a la seguridad social, con la formulación del Artículo 123 de la Constitución de 1917. En dicho precepto Constitucional se plasmó la garantía jurídica de los aspectos económicos, políticos y sociales del trabajo. En otras palabras, se otorgó rango constitucional a los derechos de los trabajadores.

**SEPTIMA.-** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como uno de los órganos administrativos de la Administración Pública Centralizada Federal, tiene como finalidad ejercer el control presupuestal de los servicios personales así como en forma conjunta con la Secretaría de la Función Pública, aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal.

**OCTAVA.-** El Programa de Separación Voluntaria, tiene como finalidad esencial promover y apoyar económicamente la separación de los servidores públicos, cuando voluntariamente, aceptan separarse del servicio que prestan al Estado, en virtud de que los trabajadores al servicio del Estado, son inamovibles por ley y sólo se les puede separar por causa justa.

**NOVENA.-** El ámbito de aplicación de la Norma que regula el Programa de Separación Voluntaria, es aplicable en la Administración Pública Federal Centralizada, incluyendo a sus respectivos Órganos Administrativos Desconcentrados, Procuraduría General de la República, Oficinas de la Presidencia de la República, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, Tribunales Administrativos

y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, así como las entidades Paraestatales que rigen sus relaciones laborales conforme a lo previsto por los Apartados A y B del Artículo 123 Constitucional, excluyendo a diplomáticos, maestros, médicos, militares, personal de seguridad pública nacional y personal que labore por honorarios.

**DECIMA.-** El Programa de Separación Voluntaria no cumple con su objetivo primordial, en virtud que no genera espacios en los presupuestos de ejercicios fiscales subsecuentes, ni permite la reducción del universo del personal Federal con mayor antigüedad en el servicio, mucho menos la posibilidad de mejorar salarialmente al personal que queda en activo. Toda vez que el propósito esencial de dicho programa, es la reducción de la plantilla burocrática a través del congelamiento de las plazas del personal que se haya incorporado a dicho programa, por disposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**BIBLIOGRAFÍA**

Acosta Romero, Miguel, Teoría del Derecho Administrativo, México, UNAM, 1973, 320 pág.

Amato Muñoz, Pedro, Introducción a la Administración Pública II, Relaciones Humanas y Administración Personal, México, Tercera reimpresión. Editorial Fondo de Cultura Económica México, 1978, 203 pág.

Amato Muñoz, Pedro, Introducción a la Administración Pública I, Teoría General, Planificación, Presupuestos, México, Sexta reimpresión. Editorial Fondo de Cultura Económica México, 1983, 249 pág.

De la Cueva, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Historia principios fundamentales, Derecho Individual y Trabajos Especiales, México, Décima Edición, Editorial Porrúa S.A., 1985, Tomo I, 727 pág.

Faya Biesca, Jacinto, Administración Pública Federal, La Nueva Estructura, México, Primera Edición, Editorial Porrúa S.A., 1979, 672 pág.

Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, México, Séptima impresión. Editorial Porrúa S.A., 1958, 524 pág.

Fernández Ruiz, Jorge, Derecho Administrativo, México, UNAM, 1973, 320 pág.

Guerrero, Euquebio, Manual de Derecho del Trabajo, México, Decimocuarta Edición, Editorial Porrúa S.A., 1984, 595 pág.

Gutiérrez y González, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano: Teoría del Derecho Administrativo y crítica a la forma en que se



aplica ese derecho por múltiples funcionarios de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial Porrúa S.A., 1993, 1119 pág.

López Betancourt, Eduardo, Manual de Derecho Positivo Mexicano, México, Editorial Libros y Arte S.A. de C.V., 1989, 452 pág.

Lucero Espinosa, Manuel, Ley Federal de Procedimiento Administrativo comentada, México, Editorial Porrúa S.A., 1996, XIX, 200 pág.

Martínez Morales, Rafael I, Derecho Administrativo 1° y 2° Curso, México, Tercera Edición, Editorial Oxford University, Press-Harla México, S.A. de C.V., 1998, 286 pág.

Martínez Morales, Rafael I, Derecho Administrativo 3° y 4° Curso, México, Segunda Edición, Editorial Oxford University, Press-Harla México, S.A. de C.V., 1997, 380 pág.

Olivera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, México, Tercera Edición, Editorial Porrúa S.A., 1972, 370 pág.

Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, México, Décima Segunda Edición, Editorial Porrúa S.A., Tomo 1, 1973, 751 pág.

Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, México, Quinta Edición, Editorial Porrúa S.A., 1972, 750 pág.

Serrano de Triana, Adolfo, Derecho Administrativo II: Parte especial: curso resumido, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derechos, servicio de publicaciones: Complutense 1995, 308 pág.

Wade, Henry William Rawson, Derecho Administrativo, Prologo, Manuel Pérez Olea; traducción, Mariana Baena de Alcázar y Elena Bardon Fernández, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1971, 529 pág.

**LEGISLACIONES**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Leyes y Códigos de México, 134ª edición. México, Editorial Porrúa S.A., 2003, 149 pág.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Décima Edición, México, Ediciones Luciana, 2003, 682 pág.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado del 28 de diciembre de 1963. Leyes y Códigos de México, 40 edición. México, Editorial Porrúa S.A., 2003, 862 pág.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Leyes Complementarias, 2ª edición, México, Consorcio Editorial Greca. S.A. de C.V., 2003, 687 pág.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
<http://www.shcp.gob.mx>

Manual de Normas Presupuestales para la Administración Pública Federal del 2003.  
<http://www.shcp.gob.mx>

Norma que regula el Programa de Separación Voluntaria de la Administración Pública Federal del 2003. <http://www.shcp.sse.gob.mx>

Norma que regula el Programa de Separación Voluntaria de Pensión con Apoyo Económico del 2003. <http://www.shcp.sse.gob.mx>

Norma que regula el Programa de Pensionario de Trato Especial del 2003.  
<http://www.shcp.sse.gob.mx>