

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
“ACATLÁN”**

JORGE ALARCÓN DUEÑEZ.

PRESENTA:

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO.

“EXAMEN JURIDICO ECONOMICO DE LA LOTERIA NACIONAL EN MEXICO”

ASESOR: Lic. MARIO ERNESTO ROSALES BETANCOURT.



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.

AGRADECIMIENTOS:

**A DIOS POR DARMER LA SALUD, LA FUERZA
Y LA OPORTUNIDAD DE LOGRAR ESTE SUEÑO.**

**A MI MADRE POR DARMER LA VIDA, POR LAS
PREOCUPACIONES Y MORTIFICACIONES QUE
LE HE CAUSADO Y PORQUE LA AMO CON TODA
MI ALMA.**

**A MI PADRE POR TODOS SUS SACRIFICIOS
TANTO PARA MI COMO PARA MI HERMANA,
SUS ENSEÑANZAS Y SUS ACCIONES HAN HECHO
QUE SEA LA PERSONA MAS ADMIRADA Y
SENSACIONAL ASI COMO UN HOMBRE EN TODO
LO QUE ESA PALABRA SIGNIFICA REALMENTE,
TE AMO PADRE, GRACIAS.**

**A MI HERMANA POR TODO SU APOYO Y CONSEJOS,
TE QUIERO MUCHO HERMANA.**

**A MIS AMIGOS QUE SIEMPRE HAN ESTADO AHÍ
PARA APOYARME EN LAS BUENAS Y EN LAS MALAS.**

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO, POR LA OPORTUNIDAD DE CUMPLIR
ESTE SUEÑO, DE ENSEÑARME LOS VALORES
HUMANOS Y PROFESIONALES.**

**AL Lic. MARIO ERNESTO ROSALES BARRIENTOS
POR HABER CREÍDO EN MI Y EN TODO SU APOYO,
TAMBIÉN A SU HIJO QUE DONDE QUIERA QUE ESTE
VA DEDICADO A ,ÉL.**

**A LOS PROFESORES DE LA UNIVERSIDAD QUE TANTO
ME ENSEÑARON, GRACIAS.**

INDICE

INTRODUCCION	1
--------------	---

CAPÍTULO PRIMERO.

MARCO TEÓRICO.

I.1 DERECHO ADMINISTRATIVO.	4
I.2 ESTADO.	31
I.3 BIENESTAR SOCIAL.	37
I.4 SEGURIDAD SOCIAL.	40
I.5 ASISTENCIA PÚBLICA.	54

CAPÍTULO SEGUNDO.

LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

II.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA.	57
II.1.1 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.	64
II.1.2 CONSEJERÍA JURÍDICA.	71
II.1.3 SECRETARÍAS DE ESTADO.	75
II.1.4 ORGANOS DESCONCENTRADOS.	93
II.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL.	105
II.2.1 LA EMPRESA PÚBLICA Y LA EMPRESA DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA.	109
II.2.2 LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS.	117
II.2.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA	125
II.2.4 ÓRGANOS DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO Y ÓRGANOS AUTÓNOMOS DEL ESTADO.	134

CAPÍTULO TERCERO.

LA LOTERÍA NACIONAL.

III.1	NATURALEZA JURÍDICA.	143
III.2	DESARROLLO HISTÓRICO.	145
III.2.1	EN EL MUNDO.	145
III.2.2	EN NUESTRO PAÍS.	151
III.2.2.1	ÉPOCA VIRREINAL.	151
III.2.2.2	MÉXICO INDEPENDIENTE.	156
III.3	ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA.	160

CAPÍTULO CUARTO.

ANÁLISIS ECONÓMICO SOCIAL DE LA LOTERÍA NACIONAL EN MÉXICO.

IV.1	ASISTENCIA SOCIAL.	165
IV.2	POLÍTICA SOCIAL.	172
IV.3	ANÁLISIS INTEGRAL DE LA LOTERÍA NACIONAL EN MÉXICO.	180
IV.4	LA FISCALIZACIÓN DE LA LOTERÍA NACIONAL.	185
	CONCLUSIONES.	190
	BIBLIOGRAFÍA.	193
	LEGISLACIÓN Y OTRAS FUENTES	198

INTRODUCCIÓN

Existen un sin número de Órganos Desconcentrados dentro de la Administración pública Federal, cada uno encaminado dentro de su ámbito sectorial; pero sin duda dada su importancia, trascendencia y forma peculiar de captar recursos, encontramos a la Lotería Nacional para la Asistencia Pública. Sin embargo, y a pesar de su relevancia dentro del aspecto económico-social, nos encontramos que no hay información, ni investigación suficiente relacionada con esta Institución; de ahí surge la idea de realizar un trabajo enfocado a estudiar y analizar de una manera objetiva y profunda a dicha Institución.

La Lotería Nacional para la Asistencia Pública, como juego público de azar es administrado por el Estado y mediante éste se premian con diversas cantidades varios billetes sacados a la suerte, entre un gran número de ellos que se ponen a la venta.

El artículo 90 de la Constitución y el 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son el fundamento que establece que la Lotería Nacional es un Organismo Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios; así mismo cuenta con su propia Ley Orgánica y con su Reglamento Interior. Cuyo objeto de este Organismo es apoyar económicamente las actividades a cargo del Ejecutivo Federal en el Campo de la Asistencia Pública, destinado a este fin los recursos que obtenga mediante la celebración de sorteos con premios en efectivo.

Pero sin duda la relevancia de la Lotería Nacional no radica en la celebración de sorteos, sino en el destino que tienen los recursos captados por la celebración de los mismos; es decir, a la Asistencia Pública, que es a la que van destinados.

Siendo la Asistencia Pública una función que debe ejercer el Estado Mexicano para proteger dentro de la sociedad a los sectores mas vulnerables de riesgos como la insalubridad, enfermedades y un sin número de males sociales que afectan la salud y seguridad vital de los individuos. Su función no es solamente la prevención de males sino que conlleva a la asistencia de servicios médicos o de protección social que requiera un individuo cuando se encuentra amenazado o en grave peligro por las condiciones de vida que lo rodean.

Desgraciadamente en la actualidad muchas Instituciones dedicadas a la Asistencia Pública se encuentran en estado crítico, principalmente la Lotería Nacional, que padece problemas tales como credibilidad, falta de profesionalismo de funcionarios de alto rango, así como una crisis económica importante que en muchas ocasiones deriva del mal ejercicio en las funciones del personal que labora en el organismo.

Dado que los recursos obtenidos por la Lotería Nacional van destinados a la Asistencia Pública de los sectores más vulnerables, es importante su estudio y atención de parte del Estado, así como de la población ya que de su análisis y resultados mejoraremos la Política Social tan importante que realiza esta Institución y tan necesaria para nuestro país en estos tiempos difíciles.

CAPÍTULO PRIMERO.

MARCO TEÓRICO.

I.1 DERECHO ADMINISTRATIVO.

Es la rama del Derecho Público que tiene por objeto la Administración Pública, entendida como actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de intereses colectivos.

Igualmente, se concibe como 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.

En los Estados modernos tanto la Administración como la Jurisdicción se encuentran reguladas por una normativa y cabe distinguir ambas funciones en razón de lo siguiente: al ejercitar la función de juzgar, el Estado persigue la realización de los derechos controvertidos o inciertos; al ejercitar la vía administrativa, tiende a realizar intereses generales.

En esta línea señalada, las acciones fundamentales que la Administración lleva a cabo son las siguientes:

a) Acción de garantía. Mediante este procedimiento la Administración fija el marco de la vida colectiva; establece el orden de convivencia, garantizando cuáles son los ámbitos dentro de los que pueden desarrollarse las iniciativas privadas y cuáles las posibles conductas de los particulares, lo que se realiza manteniendo la tranquilidad y el orden público o definiendo derechos, como en el caso del urbanismo, o limitando posibilidades de actuación.

b) Acción de prestación. Tiene por finalidad entregar a sus destinatarios ciertos bienes o prestar determinados servicios. Los servicios pueden ofrecerlos la Administración en el mercado, en régimen de Derecho Privado o mediante un concesionario al que fija pautas de actuación, o bien

puede ejecutar el servicio público de forma directa y como tal Administración.

c) Acción de estímulo. La Administración incita a los particulares a que cumplan actividades concretas de interés público mediante subvenciones, créditos, desgravaciones o exenciones fiscales, recursos estos muy utilizados en materia de urbanismo.

Es por excelencia el Derecho de la Administración, esto significa también que el Derecho Administrativo no es el único que regula la actividad administrativa.

La actual y acentuada intervención de la Administración en la Economía, obliga por ejemplo, a la actividad administrativa a someterse a las normas del Derecho Privado. Bien que a veces estas últimas en tal condición se publiquen y adquieran a la naturaleza de normas administrativas o que se preserven como régimen ordinario de esa actividad y se privatice la Administración.

Siempre la Administración Pública, entendida como organización o conjunto de órganos con destino a la administración de los asuntos públicos del país, realizará actividad administrativa o función administrativa, pero no es la única.

Otros géneros del Estado, el Legislativo y el Judicial, también realizan actividad administrativa. El Derecho Administrativo regula esta actividad, que no proviene de los Órganos Administrativos.

Comprende en consecuencia, la función reguladora del Derecho Administrativo, a toda la actividad administrativa.

El Derecho Administrativo vitalmente se ocupa de la administración, pero también es Derecho de los particulares, regula las relaciones entre aquélla y éstos.

Todos los Servicios Públicos, prestados por la Administración o por los particulares, comprometen a éstos y a los usuarios a seguir y respetar un régimen de legalidad administrativa previamente establecido.

Ocurre igual, en las obras públicas contratadas, en permisos, concesiones, Expropiación Pública e inclusive en la vida privada de los particulares, por ejemplo, a los bienes inmuebles de su propiedad se les aplica Leyes Administrativas como las Sanitarias, las de Desarrollo Urbano, las de Construcción, las de Vialidad, las de Servicio Público (teléfono, electricidad, alumbrado público, vigilancia policíaca, limpieza pública), las Fiscales (impuesto predial, derechos de agua potable), etc., cuyo cumplimiento inmediato está al cuidado de la Administración.

A toda rama del Derecho, se le tiene que ver en esta dualidad, como regla y como disciplina. En la primera acepción, el Derecho Administrativo es el conjunto de normas o leyes que regulan o rigen, en la segunda es, ciencia que estudia, investiga, formula principios, conceptos, teorías, acerca de la Administración y la actividad administrativa.

Gracias a la Ciencia Jurídica Administrativa, la Legislación en este campo avanza y se perfecciona, y la misma actividad administrativa se enriquece y se disciplina al bien común.

En la Doctrina todas las definiciones reconocen como objeto del Derecho Administrativo, la regulación y el estudio de la Administración Pública y la actividad administrativa, pero un sector importante de ellas mete bajo su dominio el Control Jurisdiccional de la Administración.

Esto sucede en la doctrina del Derecho Administrativo Francés que es de destacarse por la influencia que siempre ha ejercido en el Derecho Administrativo Europeo y Latinoamericano e inclusive en el Derecho Anglosajón. Benoit dice que el Derecho Administrativo es "el conjunto de reglas relativas a la organización y a la actividad de la administración, encargada de asegurar la satisfacción de las necesidades esenciales de los habitantes del país".¹

Después considera que son tres partes las que lo integran, la que le califica de esencia y corazón del Derecho Administrativo: las reglas propias a los Organismos Administrativos y sus relaciones con los particulares y "las reglas que determinan las modalidades del Control Jurisdiccional de la Acción Administrativa".²

Laubadere define al Derecho Administrativo como "la rama del Derecho Público interno que comprende la organización y la actividad de lo que se llama comúnmente la Administración, es decir, el conjunto de autoridades, agentes y organismos, encargados, bajo el impulso de los poderes políticos, de asegurar las múltiples intervenciones del Estado moderno", pero después estima como parte del dominio de esta rama el Contencioso Administrativo o Control Jurisdiccional de la Administración, "se verá que los procesos suscitados por la actividad administrativa son vistos en Francia por un orden particular de Tribunales, los Tribunales Administrativos que forman la Jurisdicción Administrativa. El estudio de la organización de estos Tribunales, de su competencia, el régimen jurídico de los recursos promovidos ante ellos por los administradores constituyen un capítulo, el más importante, del Derecho Administrativo".³

Domina en los autores franceses la idea de que el Control Jurisdiccional es tema del Derecho Administrativo.

¹ VOZ DERECHO ADMINISTRATIVO. 9ª. Edición. Tomo D-H. Editorial Porrúa UNAM. México Distrito Federal 1996. Pág. 953 y 954.

² VOZ DERECHO ADMINISTRATIVO. Op. Cit. Pág. 954.

³ VOZ DERECHO ADMINISTRATIVO. Op. Cit. Pág. 954.

Es algo que se explica en la naturaleza Jurisprudencial de su Derecho Administrativo. Es decir, esta rama del Derecho nace, se forma, evoluciona, vive en las Sentencias o Jurisprudencia del Consejo de Estado y demás Tribunales Administrativos. No es obra del Legislador sino de los Jueces Administrativos.

Esa tradición, impuesta a Francia por razones históricas, se recogió por el Derecho Administrativo de los países occidentales.

En esta forma el Derecho Administrativo prohibió el Derecho Procesal Administrativo, que fue visto por el Derecho Francés como Contencioso Administrativo.

Hoy el Derecho Procesal Administrativo está plenamente identificado como rama del Derecho Procesal, aunque por razones de enseñanza o tradición los tratados de Derecho Administrativo continúan conservando capítulos para el Contencioso Administrativo, Justicia Administrativa o Control Jurisdiccional de la Administración.

Este último fenómeno se explica en que los autores de Derecho Administrativo han sido los forjadores del Derecho Procesal Administrativo y no los autores del Derecho Procesal, fenómeno que persiste.

Son escasos los autores, como Rafael Bielsa y Agustín A. Gordillo que aún recogen la idea francesa. Bielsa define el Derecho Administrativo como el conjunto de normas positivas y de principio de Derecho Público de aplicación concreta a la institución y funcionamiento de los servicios públicos y al consiguiente Contralor Jurisdiccional de la Administración Pública. Gordillo dice: la rama del Derecho Público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra esta.

Los autores mexicanos reconocen la naturaleza sustantiva del Derecho Administrativo y excluyen de su contenido el Control Jurisdiccional de la Administración.⁴

Funda nuestro Derecho administrativo, Gabino Fraga, con su tratado de Derecho administrativo, cuya primera edición vio la luz en 1934 y alcanzó 22 ediciones al 29 de julio de 1982, fecha en que el jurista y maestro de generaciones fallece. Inspirado en la doctrina francesa, principalmente, construye la Teoría General del Derecho Administrativo, modela las Instituciones Administrativas y diseña la Justicia Administrativa.

Expone doctrinas, conceptos y principios, pero sobresale su meritísima cirugía de la Legislación Administrativa, del Derecho Constitucional y de los fallos de la SCJ. Pionera, pero a la vez clásica la obra, sirve para fijar rumbos a la Administración y para apoyar el criterio de los Jueces.

Preceden a la citada obra otras de singular valor jurídico. En el siglo XIX, Lecciones de Derecho Administrativo, de Teodosio Lares (1852); Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano, de José María del Castillo Velasco (1874); Elementos de Derecho Administrativo, de Manuel Cruzado (1895) y otra pequeña obra, Elementos de Derecho Administrativo, escritos para la cátedra respectiva del Instituto de Oaxaca por el catedrático del ramo; anónima y como se confiesa en la carátula y en la advertencia, está tomada de la obra de Lares (1865). En el siglo XX, Derecho administrativo mexicano, de Trejo Lerdo de Tejada (1911).

Hasta las primeras décadas del siglo actual, la idea de Servicio Público dominó como el único objeto de la actividad de la Administración y el Derecho Administrativo era el Derecho de los Servicios Públicos.⁵

⁴ VOZ DERECHO ADMINISTRATIVO. Op. Cit. Pág. 955.

⁵ VOZ DERECHO ADMINISTRATIVO. Op. Cit. Pág. 956

Hoy los Servicios Públicos se prestan por la Administración y por los particulares y su régimen se integra por el Derecho Administrativo y por el Derecho Privado, con predominio del primero. Además, la actividad administrativa rebasa la idea de Servicio Público.

El Derecho Administrativo contemporáneo caracteriza su fisonomía como el régimen de la actividad empresarial de la Administración y como base normativa fundamental de la seguridad social que presta el Estado.

Ha prohiado importantes ramificaciones, como son el Derecho Fiscal, el Derecho Agrario, el Derecho Marítimo, el Derecho Aéreo, el Derecho Presupuestal, el Derecho Minero, el Derecho Forestal, el Derecho Pesquero, el Derecho Sanitario, el Derecho Urbano, el Derecho Turístico, etc.

Gabino Fraga afirma que el concepto de Derecho Administrativo debe incluir, por una parte, el régimen de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, y por la otra, comprende las normas que regulan la actividad de dicho Poder que se realiza de forma de función administrativa, quedando así comprendidos el punto de vista formal y el punto de vista material de la función administrativa.⁶

Andrés Serra Rojas considera que el Derecho Administrativo es la rama de Derecho Público interno constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas de la Administración Pública como Órganos del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la Cosa Pública; sus relaciones con los particulares, los Servicios Públicos y demás actividades estatales.⁷

⁶ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 32^a. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 2001. Pág. 91.

⁷ NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo. Fondo de Cultura Económica. México Distrito Federal 1991. Pág. 13.

Según el Maestro Alfonso Nava Negrete, el Derecho Administrativo puede conceptuarse como una rama del Derecho Público, cuyo objeto de estudio y regulación es la Administración Pública y las relaciones de esta con los particulares.⁸

El referido Doctor Alfonso Nava Negrete, determina que el Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público regulador de la actividad de la Administración Pública, encargada de satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad.⁹

Miguel Galindo Camacho, afirma que el Derecho Administrativo es la rama de Derecho Público Interno, que regula la estructura y organización de los Órganos del Ejecutivo y establece la jerarquía y competencia de los mismos para la realización de actos subjetivos creadores de situaciones jurídicas particulares y para la ejecución de actos materiales.¹⁰

Rafael Martínez I. Morales explica que la Ciencia del Derecho Administrativo es el estudio y conocimiento metodológico relativos al análisis de los cuerpos normativos que estructuran al Poder Ejecutivo o Administración Pública y que regulan sus actos.¹¹

El mismo autor, en diferente obra, expresa:

"Entendemos por Derecho al sistema de normas de conducta dirigidas por igual, a los individuos de una sociedad, con el fin de establecer las bases de su convivencia, mediante la imposición de obligaciones y el otorgamiento de facultades (derechos) tanto entre sí y como con respecto al Estado, y fijando sanciones para el incumplimiento de las obligaciones, las

⁸ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. 17^a. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1996. Pág. 124.

⁹ NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit. Pág. 14.

¹⁰ GALINDO CAMACHO, Derecho Administrativo. Tomo I. 3^a. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 2000. Pág. 12.

¹¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1^o. Y 2^o. Cursos. 2^a. Edición. Oxford University Press. México Distrito Federal 2002. Pág. 4.

cuales pueden ser impuestas aún en contra de la voluntad de a quien obliga."

Resulta pertinente considerar que el concepto de Derecho ofrecido, se realizó tomando en cuenta que el autor de referencia, es un estudioso del Derecho Administrativo, por lo cual pienso que su idea se apega a lo que se pretende en este apartado.

El citado Maestro, Rafael I. Martínez Morales, transcribe las siguientes definiciones de Derecho Administrativo:

"Según Enrique Sayaguez, es la rama de Derecho Público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra ésta.

"Ivor Jennigs dice que el Derecho Administrativo es el Derecho que determina la organización, poderes y deberes de la Autoridad Administrativa.

"Marcel Waline considera que es el conjunto de reglas que determinan en que condiciones los Entes Administrativos adquieren Derechos e imponen Obligaciones a los administrados, mediante la acción de sus agentes en interés de la satisfacción de las necesidades públicas.

Concluye el maestro de referencia estableciendo que para él, el Derecho Administrativo es el conjunto de reglas jurídicas relativas a la Acción Administrativa del Estado, la estructura de los Entes del Poder Público y sus relaciones."¹²

Para el autor de este trabajo de investigación, el Derecho Administrativo es la ciencia jurídica encargada de estudiar las relaciones

¹² MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. Diccionario Jurídico Editorial Harla. México Distrito Federal 1997. Pág. 62.

jerárquicas derivadas del Titular del Poder Ejecutivo Federal con los demás integrantes de la Administración Pública Federal, con el objetivo de satisfacer las necesidades de la colectividad.

Cabe establecer que el Derecho Administrativo se relaciona con diversas materias.

En opinión de Manuel del Río González, el Derecho Administrativo forma parte de nuestro orden jurídico, no debemos considerarlo aislado, sino íntimamente relacionado, por subordinación o por colaboración con otras ramas del Derecho, fundamentalmente con el Derecho Constitucional.¹³

En mi opinión, el Derecho Administrativo es aquél que se encarga de estudiar las relaciones del Estado con los particulares.

Al respecto, el Doctor Alfonso Nava Negrete reseña

que inicia nuestro Derecho Administrativo, Gabino Fraga, con su tratado de Derecho Administrativo.

Con lo explicado brevemente por el Doctor en cita, ya podemos considerar que el Derecho Administrativo, tiene sus orígenes en el Derecho Francés, el cual en ésta, como en otras ramas por lo tanto influyó decisivamente en su concepción y desarrollo.

La gran mayoría de estudiosos del Derecho Administrativo, consideran a ésta importante rama del Derecho, amplia e íntimamente relacionada con el Derecho Constitucional, motivo por el cual se ofrece un concepto de esta importante materia, a fin de determinar la relación entre ambas ramas del Derecho.¹⁴

¹³ DEL RÍO GONZÁLEZ, Manuel. Derecho Administrativo. Cárdenas Editor y Distribuidor. México Distrito Federal 1997. Pág. 8.

¹⁴ NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit. Pág. 16.

Jorge Carpizo, nos explica que el Derecho Constitucional en sentido amplio se identifica con el propio orden jurídico; es decir, con la totalidad de ese marco normativo, ya que la base y los principios generales y fundamentales de las otras disciplinas jurídicas se encuentran en él.

En cambio, el Derecho Constitucional, en sentido estricto, se refiere a una rama del orden jurídico, es decir, a una disciplina que tiene como finalidad el conocimiento de un determinado conjunto de preceptos.¹⁵

En efecto, conforme a lo explicado por el reconocido Maestro, el Derecho Constitucional es la base de todas las ramas jurídicas, y en este sentido, con el Derecho Administrativo observamos que es su base y además guía el camino de esta importante rama del Derecho.

A decir del Maestro Eduardo García Máynez la clásica distinción entre Derecho Público y Derecho Privado, que viene del Derecho Romano, todavía perdura y es aceptada por la generalidad de la doctrina moderna.

La distinción entre Derecho Público y Privado, tiene su razón de ser, no sólo histórica sino técnicamente. Dentro del orden jurídico, existe un conjunto de normas relativas, principalmente a la organización, funcionamiento y la actividad de los Entes Estatales, las cuales presentan ciertas características generales que no aparecen en las demás normas. Las primeras constituyen el Derecho Público, las segundas el Derecho Privado.¹⁶

Por nuestra parte, considero, que el Derecho Administrativo, en definitiva se sitúa en el Derecho Público.

Para El Doctor Alfonso Nava Negrete, desde el año de 1810 cuando Don Miguel Hidalgo y Costilla, inició el movimiento de independencia tuvo la necesidad de nombrar lo que hoy conoceríamos como Secretarios de

¹⁵ CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. Editorial UNAM. México Distrito Federal 1998. Pág. 76.

¹⁶ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 48^a. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1996. Pág. 130.

Estado, los cuales fueron respectivamente el del Despacho de Hacienda y el de Gracia y Justicia, en tanto que el Presidente Benito Juárez rechaza la idea de sus colaboradores que pretendían terminar primero con la Guerra de Reforma para iniciar después la Organización Administrativa y sostiene en su Manifiesto y Programa de Gobierno dirigido a la Nación en el año de 1861 que el instinto de la Nación ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas, ha comprendido que las revoluciones serán estériles y que los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras no se corone con la Revolución Administrativa.

En esencia, es importante que el estudio del Derecho Administrativo comprenda desde el primer momento, que se está adentrando en el conocimiento teórico práctico de una realidad objetiva y material, de nuestro tiempo y de todos los tiempos, para obtener como se organiza el Estado a efecto de cumplir con sus fines, cuyo común denominador siempre debe ser la búsqueda del bien público.

Conocer la Administración Pública, como forma en que se organiza el Estado para cumplir con sus fines, corresponde fundamentalmente al Licenciado en Derecho, porque forma parte muy importante del orden jurídico creado, empero inexplicable y extrañamente, una importante cantidad de estudiosos del Derecho desvía su atención hacía el Derecho Penal, Derecho Civil o Mercantil y a otros aspectos que consideran más directamente relacionados con el litigio en el ejercicio de la Profesión.

Debido a este fenómeno inexplicable, resulta común que el abogado desconozca muchos aspectos de la Administración Pública y con mayor razón las Leyes Fiscales, que a fin de cuentas constituyen los medios de que se vale el Estado para recaudar lo necesario para subsistir y asegurar la perpetuidad de su existencia; por ello el manejo de la Administración Financiera y del Derecho Fiscal han quedado en manos de Contadores Públicos, de Administradores de Empresas, que aún siendo conocedores de

la especialidad, corren el riesgo de desconocer el conjunto y esencia de la Estructura Jurídica del Estado Mexicano.

Por otra parte, la interposición de Recursos Fiscales y aún del Juicio de Amparo, cuando las autoridades de Hacienda, entre otras, violan flagrantemente las garantías individuales, es cuestión que compete fundamentalmente al Licenciado en Derecho.

En resumen conocer el Derecho Administrativo Mexicano, es indispensable para saber la forma en que funciona y como debiera funcionar la estructura jurídica, político y social del México contemporáneo.

El estudio del Derecho Administrativo, como ciencia, arranca del siglo XIX. Su objeto de conocimiento lo constituyen tanto las Instituciones Jurídicas, como los fenómenos sociales vinculados, a lo que se llama Administración Pública, o Poder Ejecutivo.

Entendemos por Ciencia del Derecho Administrativo, el conjunto de conocimientos sistematizados y unificados sobre las normas, fenómenos e Instituciones Sociales, relativos a la Administración Pública de los Estados en su interconexión sistemática, en busca de principios generales, con un método propio de investigación y desarrollo.

Ahora bien, como ciencia debe sistematizarse y unificarse tanto su método, como en lo posible, su objeto de conocimiento.

Dentro del estudio de la Ciencia del Derecho Administrativo, hay ocasiones en que es necesario acudir a la técnica y al método.

La Técnica del Derecho Administrativo se concibe como el conjunto de medios e instrumentos que, en forma adecuada sirven para crear, aplicar e interpretar el Derecho Administrativo.

La ciencia y la técnica tienen una relación recíproca, ya que la ciencia sirve a la técnica y la técnica sirve a la ciencia; no se hace técnica sin ciencia; pero es menester la técnica para que la ciencia alcance su perfección.

El vocablo método significa camino, ruta o sendero conforme al cual se explica el conjunto de principios, razones y fundamentos del objeto de conocimiento.

Bielsa se plantea la pregunta de si es necesario que en la ciencia jurídica deba recurrirse a los métodos generales, o a los métodos especiales o propios de ella, que es lo verdaderamente lógico para lograr eficiencia en el estudio de la investigación del Derecho.¹⁷

Es la serie de pasos lógicos, de instrumentos, así como la apreciación sistemática con que se cuenta para el estudio de un objeto de conocimiento.

Es cierta la frase que afirma que los conceptos del Derecho pueden apreciarse desde diversos puntos de vista: el ideal, el técnico, el teórico especulativo y el de la realidad.

Si nos orientamos solamente por uno de ellos, tendríamos un concepto deformado, luego entonces es conveniente ensayar una visión de conjunto.

Según Bielsa, el método inductivo sirve para establecer los principios, mediante la investigación y el examen del Sistema Constitucional, el sentido de las Leyes y las tendencias Doctrinales y Jurisprudenciales.

El método deductivo se aplicará al llevar los principios generales a casos concretos.

¹⁷NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit. Pág. 18.

El experimental *a posteriori* es aplicable en el Derecho Administrativo, en cuanto permite, mediante el conocimiento de antecedentes, resultados y consecuencias: comparar, asemejar, identificar.

El método jurídico comprende dos partes: el análisis y la construcción; el primero es más bien filosófico y la segunda corresponde a la técnica.

Creo que la verdadera aproximación a la realidad será aquella que, en forma reflexiva y con función lógica, estudie metódicamente el concepto en sí mismo, para perfilar tanto sus datos objetivos, como los que dieron origen a su formación, compararlos con otros, hacer su análisis doctrinal y apreciarlo desde el punto de vista especulativo, tanto en el aspecto ideal, como en el funcionamiento de la realidad.¹⁸

La sistematización es el ordenamiento de los elementos que forman parte de un todo, en forma lógica y ordenada, para establecer un estudio a partir de los conceptos más generales, a los más concretos, conservando la unidad de estudio de origen.

Mediante la adopción del método y de la sistematización, se tratará primero de establecer un orden lógico en la exposición de los temas; segundo, tratar de estudiarlos en la forma más completa posible, aún con las limitaciones de una Teoría General; tercero, establecer características propias de cada Institución y, por último, determinar un lenguaje especializado y propio, que en lo posible evite errores y confusiones.

En lo particular considero que el Derecho es un sistema de normas bilaterales, externas, heterónomas y coercibles con profundo contenido consuetudinario, espiritual y ético que sirve de instrumento a una determinada sociedad humana para encauzar y regular la interferencia intersubjetiva de sus componentes, así como

¹⁸ Autor citado por ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. 3ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 2001. Pág. 6.

las relaciones con otras sociedades humanas, en busca de la realización de los fines comunes y en vista de valores que les son correlativos como la justicia, la libertad, la seguridad y la justicia social.

La mayoría de los autores presentan divergencias; es una de las ramas del Derecho que posiblemente presenta más dificultades para la demarcación de sus fronteras.

Existen criterios:

I. El criterio Legalista. Que lo concibe como un conjunto de Leyes Administrativas que tienen por objeto la organización y la materia propia de la Administración.

Estas ideas las sostienen Posada y Colmeiro. Se puede objetar este criterio porque no define lo que son Leyes Administrativas ni lo que es la materia propia de la Administración.

II. Criterio del Poder Ejecutivo. La mayoría de los autores considera que es el Derecho referente a la organización, funciones y procedimientos del Poder Ejecutivo.

III. Criterio de las Relaciones Jurídicas. Para algunos autores es el conjunto de normas que regulan las relaciones entre el Estado y los particulares. Evidentemente el Derecho Administrativo no se restringe a esas relaciones.

IV. Criterio de los Servicios Públicos. Según Duguit y Jeze, es el conjunto de normas que regulan los Servicios Públicos. Como veremos más

adelante, la actividad del Estado no se limita únicamente a prestar Servicios Públicos.¹⁹

El Derecho Administrativo puede apreciarse a través de dos puntos de vista: uno amplio y genérico y otro restringido y formal.

En Lato sensu se considera que es el conjunto de normas de Derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la Administración Pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros Órganos del Estado, con otros Entes Públicos y con los particulares.

Como puede apreciarse, no se ha calificado a las normas si son de Derecho Público o Privado, o Derecho Positivo o Vigente, porque considero que la Administración Pública se regula por un sinnúmero de normas técnicas, costumbres, usos, contratos, etcétera, que constituyen, en un momento preciso, la urdimbre jurídica que sirve al Estado para realizar sus finalidades; es por ello que no se ha querido calificar el género de esas normas porque todas ellas regulan la Administración Pública.

La Administración Pública también tiene relaciones con los Poderes Legislativo y Judicial, como son los Gobiernos de las Entidades Federativas, con los Municipios, con Sujetos de Derecho Internacional como son otros Estados y Organismos Internacionales y, por último, con los particulares, en las más variadas formas y procedimientos.

Todas esas relaciones son de Derecho y consideramos que son Administrativas, ya sea porque interviene un Órgano de la Administración Pública o porque se realiza a través de ellas una actividad que podríamos señalar como administrativa, por exclusión de la del Poder Legislativo y la del Judicial.

¹⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Págs. 11 y 12.

Siguiendo la tendencia teórica, formalmente el Derecho Administrativo es el conjunto de normas de Derecho Público que regula al Poder Ejecutivo es decir a la Administración Pública, y su actividad.

Creo que este concepto deviene un tanto formal y no abarcaría todas las relaciones que pueda tener la Administración Pública; sin embargo, la mayoría de los tratadistas están acordes con él.

Acorde con las ideas expuestas, la Ciencia del Derecho Administrativo es un género en el cual pueden quedar encuadradas una serie de materias, que van surgiendo con la constante ampliación de las actividades del Estado y constituyen nuevas ramas del Derecho, consideradas por mi Administrativas; bien sea porque se realizan a través de unidades que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, porque objetivamente son ramas administrativas y que a su vez van adquiriendo autonomía.

Así han surgido, en las diversas materias, los Derechos que se mencionarán a continuación sin pretender que sea una enumeración exhaustiva, sino más bien ejemplificativa, pues día a día pueden surgir nuevos cuerpos de normas con las características antes citadas.

En materia de Agricultura y Ganadería tenemos los Derechos Forestal, Agrícola y Ganadero.

En materia Agraria, el Derecho Agrario y el relativo a los Terrenos Nacionales, Comunes, así como el de colonización.

En Comunicaciones y Transportes tenemos el Derecho de Transporte Ferroviario, por Carretera y Marítimo, el Derecho de Telecomunicaciones, el relativo a la Telecomunicación vía satélite, el Aéreo y el Postal.

En el Distrito Federal encontramos el Derecho sobre la Prestación de los Servicios Públicos, Derecho Notarial y Derecho de Infracciones Administrativas.

En materia Educativa los Derechos: Educacional, Universitario, de Autor y de las Profesiones.

En materia Económica, los Derechos de Fomento Económico e Industrial, de Transferencia de Tecnología, de Inversión Extranjera, Patentes y Marcas, Pesca, Pesas y Medidas, Estadística, Cooperativo, de Regulación de Precios, de Productos Básicos y de Protección al Consumidor, de Comercio Exterior y de Planificación.

En materia de Defensa encontramos los Derechos: Militar, Educacional Militar, Penal Militar, de Seguridad Social Militar, Sanitario Militar, Laboral Militar y Derecho Naval.

En materia de Gobernación, los Derechos: Electoral, de Población y de Migración, Cinematográfico, de Cultos, de Imprenta y Prensa, Político, Penitenciario, de Rifas, Juegos y Sorteos permitidos.

En materia de Hacienda y Crédito Público, encontramos los siguientes Derechos: Aduanero, Arancelario, Bancario, de Crédito, Fiscal, Financiero, Mercantil y Tributario, Presupuestal, y de Control de Evaluación de los Organismos del Estado.

En Obras Públicas encontramos todo el Derecho relativo a la construcción de las mismas y parte del Derecho Portuario.

Patrimonio Nacional: El Derecho relativo a los Bienes el Estado, su administración y el uso de los mismos.

En materia de Urbanismo, lo relativo a los asentamientos humanos, y en general el Derecho Urbanístico.

Recursos Hidráulicos: el Derecho relativo a la explotación y aprovechamiento de Aguas Nacionales.

Relaciones Exteriores: Derecho Consular, Diplomático e Internacional Público.

En materia de Salubridad y Asistencia: los Derechos de Seguridad Social, Sanitario y Asistencial. En materia de Ecología, lo relativo a la Contaminación Ambiental o Derecho Ecológico, que comprende, además la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales.

En materia de Trabajo: el Derecho Laboral, el relativo al Procedimiento Laboral y el de la Previsión Social.

Turismo: Derecho del Turismo.

En materia Deportiva: el Derecho del Deporte. Existen algunas ramas del Derecho Administrativo Especializado que tienen íntima relación con casi todas las Oficinas Administrativas y son: el Derecho Laboral Administrativo o Burocrático, el relativo a la organización y funcionamiento interno de los diversos Órganos de la Administración, el de las Infracciones Administrativas y. por último, también tiene mucha importancia el Derecho Registral.

El conocimiento del Derecho Administrativo resulta fundamental dentro de la carrera de Licenciado en Derecho. No se trata de una disciplina abstracta, ni mucho menos de una compilación de conocimientos teóricos nutridos por la doctrina nacional y extranjera, sino el conocimiento fundamental de una realidad objetiva y concreta, que nos envuelve a todos desde que nacemos, y que precisamente por considerarla connatural a

nuestra forma y estilo de vida, no la percibimos, como tampoco percibimos el aire que respiramos, pero sin embargo, su ausencia sería fatal y motivaría la asfixia de nuestra organización social y política, con características de anarquía por su deficiencia o la ausencia de la Administración Pública.

La Oficina del Registro Civil, los Centros de Salud, con programas masivos de vacunación, el Policía Municipal, el Agente de Tránsito, el Inspector de Impuestos, el Servicio de Limpia Pública, el Agua Potable, la Energía Eléctrica y tantas otras cosas que vemos como meras comodidades que nos da el progreso, son consecuencia de una compleja Organización Administrativa que durante casi doscientos años de independencia política, se ha venido integrando en nuestro país, muchas veces con deficiencias, otras veces con errores y en ocasiones hasta con mala fe de los Servidores Públicos, empero, todo lo bueno y lo malo que pueda tener, la Administración Pública nos envuelve y nos rodea desde que nacemos, aún cuando la mayoría de las veces no percibimos siquiera su presencia.

Por otro lado, el Derecho Administrativo, como propósito científico de lograr una buena Administración Pública, es en consecuencia inseparable de la evolución histórica y política del país.

I.2 ESTADO.

Estado, es la denominación que reciben las entidades políticas soberanas sobre un determinado territorio, su conjunto de organizaciones de Gobierno y, por extensión, su propio territorio.

La característica distintiva del Estado moderno es la soberanía, reconocimiento efectivo, tanto dentro del propio Estado como por parte de los demás, de que su autoridad gubernativa es suprema.

En los Estados Federales, este principio se ve modificado en el sentido de que ciertos derechos y autoridades de las Entidades Federadas, como los *länder* en Alemania, los Estados en Estados Unidos, Venezuela, Brasil o

México, no son delegados por un Gobierno Federal Central, sino que se derivan de una Constitución.

El Gobierno Federal, sin embargo, está reconocido como soberano a escala internacional, por lo que las Constituciones suelen delegar todos los Derechos de actuación externa a la Autoridad Central.

Aunque el siglo XX ha sido escenario del nacimiento de muchas Instituciones Internacionales, el Estado soberano sigue siendo el componente principal del Sistema Político Internacional. Desde esta perspectiva, un Estado nace cuando un número suficiente de otros Estados lo reconocen como tal. En la época moderna, la admisión en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en otros Organismos Internacionales proporciona una constancia eficiente de que se ha alcanzado la categoría de Estado.²⁰

El mismo Maestro Rosales Betancourt nos dice:

“La ONU es una de las muchas Instituciones que han surgido de la creciente interdependencia de los Estados.

“El Derecho Internacional ha proporcionado durante siglos un modo de introducir cierto margen de pronóstico y orden en lo que, en un sentido técnico, constituye todavía un sistema anárquico de Relaciones Internacionales.

“Otros vínculos internacionales son posibles gracias a Tratados, tanto bilaterales como multilaterales, Alianzas, Uniones Aduaneras, y otras uniones voluntarias realizadas para mutuo beneficio de las partes implicadas. No obstante, los Estados disponen de libertad para anular estos vínculos, y sólo el poder de otros Estados puede impedirselo.

²⁰ ROSALES BETANCOURT, Mario. Apuntes Tomados durante el Curso Teoría General del Estado. Universidad Femenina de México. México Distrito Federal 1981.

“En el plano Nacional, el papel del Estado es proporcionar un marco de Ley y orden en el que su población pueda vivir de manera segura, y administrar todos los aspectos que considere de su responsabilidad.

Todos los Estados tienden así a tener ciertas Instituciones (Legislativas, Ejecutivas, Judiciales) para uso interno, además de Fuerzas Armadas para su seguridad externa, funciones que requieren un sistema destinado a recabar ingresos”.²¹

Sigue el Maestro su explicación:

“En varios momentos de la historia, la presencia del Estado en la vida de los ciudadanos ha sido mayor que en otros.

“En los siglos XIX y XX la mayoría de los Estados aceptó su responsabilidad en una amplia gama de asuntos sociales, dando con esto origen al concepto de Estado de Bienestar.

“Los Estados totalitarios, como la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y la Alemania Nacionalsocialista, se atribuyeron un Derecho, a menudo compartido con un partido hegemónico y único, de regular y controlar pensamientos y opiniones.

“Estas prácticas plantean cuestiones importantes en lo que a la legitimidad de los Estados se refiere. Desde la aparición de las Ciudades Estado en la antigua Grecia, pensadores políticos y filósofos han discutido la verdadera naturaleza y fines reales del Estado.

²¹ ROSALES BETANCOURT, Mario. Apuntes Tomados durante el Curso de Derecho Internacional Público. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán Estado de México 1998.

“Con el paso de los siglos, y en la medida en que la tecnología y la evolución administrativa lo fueron permitiendo, estos pequeños Estados, concebidos por Platón y Aristóteles más como una comunidad pequeña que como el marco donde se desarrolla la actividad política de la vida humana, fueron sustituidos por entidades territoriales cada vez mayores.

“Los requisitos militares de crear y mantener dichas entidades se inclinaron hacia el desarrollo de sistemas autoritarios, y algunos autores enfatizaron acerca del necesario sacrificio de la libertad individual en beneficio de las necesidades del orden colectivo, ejercido con el respeto hacia el bienestar de todos los grupos de la sociedad.²²

Se concluye analizando los puntos de vista del Maestro Rosales Betancourt:

“A partir de los siglos XVI y XVII, la tendencia a identificar al Estado con pueblos dotados de un cierto grado de identidad cultural común corrió aparejado con una búsqueda de la legitimidad derivada de la voluntad e intereses de esos pueblos.

“Así la aparición *de facto* del Nacionalismo, identificado con la consecución del Estado nacional fue fundamental durante la Revolución Francesa.

“La contribución ideológica en este aspecto de Jean-Jacques Rousseau y Georg Wilhelm Friedrich Hegel produjo a su vez una cierta sacralización de la Nación como entidad moral capaz de conferir legitimidad tanto a sí misma como a sus acciones. La reacción a algunos de los excesos surgidos del conflicto entre Estados Nacionales que esta postura inspiró durante los siglos XIX y XX preparó por su parte un substrato ideológico para el internacionalismo de finales del siglo XX y para los conceptos de seguridad

²² ROSALES BETANCOURT, Mario. Apuntes Tomados durante el Curso de Derecho Internacional Público. Op. Cit.

colectiva, Comunidades Internacionales Económicas y Políticas, además de diversas formas de transnacionalismo.

“Esto ha supuesto un desafío al propio concepto de Estado como forma preferida de organización política.

“En las postrimerías del siglo XX la globalización de la economía mundial, la movilidad de personas y capital, y la penetración mundial de los medios de comunicación se han combinado con el propósito de limitar la libertad de acción de los Estados.

“Estas tendencias han estimulado un vivo debate sobre si el Estado puede retener algo de esa libertad de acción que se asociaba en otros tiempos a la soberanía.

“Estas limitaciones informales a la independencia vienen acompañadas en algunas áreas, en especial Europa Occidental, de proyectos de Integración Interestatal, caso de la Unión Europea, considerado por unos como una alternativa al Estado Nacional y por otros como la evolución de nuevos y mayores Estados.

Sea cual sea el efecto de este proceso, el concepto clásico de Estado como entidad en cierto modo cerrada, cuyas transacciones internas son mucho más intensas que sus actividades interestatales, ha pasado a la historia conforme han ido surgiendo nuevas formas de colaboración e Integración Interestatal más flexibles”.²³

I.3 BIENESTAR SOCIAL.

El Estado de Bienestar, es un proyecto y modelo de sociedad que constituye el principal punto programático de gran número de ideologías y Partidos Políticos actuales.

²³ ROSALES BETANCOURT, Mario. Apuntes Tomados durante el Curso Teoría General del Estado. Op. Cit.

El concepto, surgido en la segunda mitad del siglo XX, parte de la premisa de que el Gobierno de un Estado debe ejecutar determinadas políticas sociales que garanticen y aseguren el 'bienestar' de los ciudadanos en determinados marcos como el de la sanidad, la educación y, en general, todo el espectro posible de seguridad social.

Estos Programas Gubernamentales, financiados con los Presupuestos Estatales, deben tener un carácter gratuito, en tanto que son posibles gracias a fondos procedentes del Erario Público, sufragado a partir de las Imposiciones Fiscales con que el Estado grava a los propios ciudadanos.

En este sentido, el Estado de Bienestar no hace sino generar un proceso de redistribución de la riqueza, pues, en principio, las clases inferiores de una sociedad son las más beneficiadas por una cobertura social que no podrían alcanzar con sus propios ingresos.

En general, casi todos los grupos políticos de las sociedades desarrolladas ejercitan políticas tendentes a conseguir un cierto Estado de Bienestar. Pese a ello, sí existen diferencias entre las políticas que en este sentido aplican los partidos de tendencia liberal más conservadora (que entienden el Estado de Bienestar como la garantía de que ningún individuo subsista por debajo de un mínimo umbral de calidad de vida) y las formaciones socialistas o socialdemócratas (para las cuales el Estado de Bienestar significa la posibilidad de construir una sociedad más justa y solidaria).

La Política Social, es la forma de intervención del Estado en la sociedad civil. En un sentido más restringido, es el programa de acción del Estado en materia social, dirigido a realizar algún tipo de cambio en las estructuras sociales de una sociedad.

Los orígenes de las políticas sociales se remontan a las últimas décadas del siglo XIX en Europa, donde nacen con el objetivo de moralizar la economía liberal, a fin de evitar las injustas consecuencias sociales de la Revolución Industrial.

En sus inicios, la política social 'anglosajona' se preocupó fundamentalmente por todas aquellas personas amenazadas por la pobreza: ancianos, vagabundos, enfermos, etc.

La política social 'latina', en cambio, se interesó por las condiciones de la clase trabajadora, identificándose con la política laboral: prohibición del trabajo a los menores de edad, reducción de la jornada laboral, salarios más justos, seguridad en el trabajo, etc.

Con el tiempo, las políticas sociales han ido transformándose y ampliando su radio de acción no sólo a las capas más necesitadas de la población, sino a la mayoría de los individuos que componen una sociedad.

Relacionadas con la provisión de servicios sociales, las políticas sociales forman parte del Estado de Bienestar, su representación Institucional, y abarcan una extensa gama de Programas Sociales, como Políticas de Salud, Seguridad Social, Vivienda, educación u ocio. Hoy su objetivo es la búsqueda del bienestar y la mejoría de las condiciones materiales de vida de la población.

I.4 SEGURIDAD SOCIAL.

Respecto a la Seguridad Social, se debe afirmar que es el conjunto de programas públicos diseñados para proporcionar ingresos y servicios a particulares en supuestos de jubilación, enfermedad, incapacidad, muerte o desempleo.

Estos programas, que engloban temas como la salud pública, el subsidio de desempleo, los planes públicos de pensiones o jubilaciones, la

ayuda por hijos y otras medidas, han ido surgiendo en muchos países, tanto industrializados como en vías de desarrollo, desde finales del siglo XIX para asegurar unos niveles mínimos de dignidad de vida para todos los ciudadanos e intentar corregir los desequilibrios de riqueza y oportunidades.

Su financiación procede por regla general del Erario Público y su costo se ha convertido poco a poco en una preocupación cada vez mayor para los países desarrollados, que destinan a este fin más del 25% de su producto interior bruto (PIB).

Muchos países que se encuentran en el subdesarrollo no pueden hacer frente al gasto que representan estos programas, o bien temen el efecto que las pesadas cargas fiscales impondrían sobre el crecimiento económico.

Los servicios sociales, en un sentido amplio, consisten en la prestación de servicios sanitarios y educativos, la protección social del trabajo y la vivienda, los seguros y subsidios de renta, y la asistencia social individual.

En un sentido restringido, los servicios sociales son actividades técnicas organizadas por las Administraciones Públicas y enmarcadas dentro de las políticas de bienestar social, cuyo objetivo es la prevención, rehabilitación o asistencia de individuos, de familias o de grupos sociales con amplias carencias y demandas, en pro de la igualdad de oportunidades, la realización personal, la integración social y la solidaridad.

La finalidad global de los servicios sociales es la satisfacción de determinadas necesidades humanas dentro de una comunidad.

Los servicios sociales cubren, en general, los siguientes sectores de población: mujer, familia y menores, juventud, tercera edad, minusválidos, toxicómanos, delincuentes y reclusos, minorías étnicas, emigrantes y personas en situación de pobreza y marginalidad.

La familia ha sido la principal fuente de asistencia y provisión de servicios a lo largo de toda la historia de la humanidad.

Sin embargo, siempre existió la polémica sobre la entidad que debía responsabilizarse a nivel suprafamiliar: el Estado, la Iglesia o la administración local.

La variedad de actividades que desempeñamos tiene como denominador común la búsqueda de la seguridad cuando no se han adquirido aún los medios necesarios de supervivencia o cuando se han perdido, así como el incremento de esa seguridad, una vez alcanzados los satisfactores indispensables.

El marco que integra, se amplía o restringe conforme a las cualidades individuales, aspectos sociales e incluso con la situación imperante en el ámbito internacional; también varía a través de las distintas épocas de la humanidad.

No existe, pues, la misma seguridad en el continente europeo, en África y América o en los países detrás de la Cortina de Hierro, o los neosocialistas, como Cuba, Nicaragua y España. Felipe González señala -al prologar el libro de Francois Mitterrand Aquí y Ahora- la necesaria diferencia entre el socialismo francés y el español, por razón de simple aplicación geográfica²⁴.

El término seguridad es muy amplio; se ve afectado por todo quehacer de los grupos humanos y aun del individuo. Hay quienes sostienen que el marco individual debe supeditarse al social; otros, a la supremacía de un sector sobre los individuos y, en fin, quienes sitúan en la cima a la sociedad representada por el gobierno.

Las personas trabajan para adquirir satisfactores o servicios que incrementen la seguridad, al igual que se estudia, escribe, roba, mata o se

²⁴ MITERRAND, Francois Aquí y ahora. Editorial Argos Vergara. Barcelona. España, 1982. Pág.10

mantiene la vida. Justificamos la política, la ciencia, la técnica, el arte, la guerra o la religión.

San Agustín escribió: "Nos hiciste para Ti Señor, e inquieto está nuestro corazón hasta no descansar en Ti. Sólo en Dios halla el hombre la perfecta seguridad, y sólo Él remedia plenamente la total inseguridad humana."

Mucho se ha hablado de armas defensivas, de la fuerza militar como garantía de democracia, de Dios como seguridad absoluta en ésta y en la vida futura.

Se hace la guerra para disminuir la inseguridad lo mismo que se abren mercados o diversifican cultivos y fuentes de trabajo.

En este sentido Coppola afirma que "la seguridad no es un hecho psicológico; más bien es un sentimiento"²⁵.

El ser humano debe estar seguro no tan sólo frente a la adversidad sino en todos sus actos. En cada esfuerzo buscamos estabilidad, posibilidad de trabajo, aumento en las percepciones, descanso y esparcimiento, al igual que recuperación de salud, pensión en la adversidad, protección para la familia.

Ortega y Gasset expresaba que los hombres partimos, a la conquista de una seguridad radical que necesitamos, porque precisamente, lo que por lo pronto somos, aquello que nos es dado al nacer dada la vida, es radical inseguridad.

Desde el punto de vista jurídico, es difícil y confuso elaborar un concepto; se habla de seguridad jurídica, derivada del orden normativo; de

²⁵ Los Fines del Derecho. Editorial UNAM. México 1981. Pág. 19.

garantías de seguridad, para impedir extremos de autoridad en contra de la persona. Gramaticalmente se define como:

a) Calidad de seguro. Fianza u obligación de indemnidad a favor de uno. Prevención de los accidentes de trabajo y las enfermedades crónicas que pueden derivarse de la naturaleza o condiciones del mismo. Está íntimamente ligada con la higiene del trabajo. Prevención del paro, la invalidez, la vejez, etc., de los trabajadores mediante el desarrollo del mutualismo y de los seguros sociales"²⁶

b) "Medios de los que se vale el Poder Público para readaptar a la sociedad a aquellas personas, que sin ser culpables han cometido un delito, o las que, sin haberlo cometido, presentan una peligrosidad que hace temer de ellas una actuación delictiva".²⁷

La seguridad tiene dos connotaciones: por una parte, permite eliminar la inseguridad proveniente de la adversidad y las contingencias a que estamos expuestos; éste es su aspecto negativo.

Por otra, con un criterio positivo, proporciona al ser humano los elementos necesarios para la subsistencia, conforme a sus fuerzas y aptitudes, sin más limitación que el respeto al recíproco derecho de los demás.

La sociedad, al procurar los medios, no debe limitarse a curar en caso de enfermedad sino a promover la educación a fin de combatir la ignorancia o crear fuentes de trabajo contra el desempleo.

La amplitud del término seguridad abarca tanto la actividad como el conocimiento acumulado por el ser humano. Desde la pequeña labor del

²⁶ Diccionario Enciclopédico Universal. CREDSA. Tomo VIII. Barcelona España 1972. Pág. 3897.

²⁷ Gran Enciclopedia del Mundo. tomo XVII. Editorial Durvan. Bilbao España 1973. Págs. 17 y 18.

campesino o artesano hasta la del científico, no existen límites para la seguridad, como no los hay para el conocimiento y las aspiraciones.

Esta inseguridad en que el hombre se halla inmerso no comprende sólo un determinado sector o área de la vida humana, sino que ocupa la totalidad de la propia existencia del hombre, inseguridad que, siendo total, impulsa la actividad humana en orden a ponerle coto igualmente, en un sentido total, por lo que el hombre combate a la inseguridad, o cuando menos así lo pretende, en tantas direcciones cuantas ella toma en relación con la vida.

De acuerdo con su naturaleza, podemos dividir en tres grandes capítulos las contingencias que procura atender. El Instituto Mexicano del Seguro Social, en su obra México y la Seguridad Social²⁸, considera que la inseguridad social depende de manera general de las realidades concretas dentro de las cuales se desenvuelve el proceso social y en este sentido pueden haber factores de esta inseguridad que obedecen a causas físicas, a causas biológicas o a causas sociales.

Los que obedecen a causas sociales se han estado remediando o intentando remediar mediante la creación de estructuras de defensa colectiva que se puede decir quedan vinculadas al Estado, convirtiéndose en una función de autoridad o de soberanía.

Los que obedecen a causas físicas han quedado vinculados al proceso de evolución económica y, finalmente, aquellos que derivan de causas biológicas son el contenido de lo que hemos venido designando como inseguridad social.

De tal modo, nuestro estudio habrá de referirse de manera específica a esta clase de inseguridad y encontraremos naturalmente la interdependencia de los factores señalados y su conexión, no trataremos de ellos en particular.

²⁸ México y la Seguridad Social. Editorial Stylo. México 1952 Pág. 6.

En esta primera referencia podemos observar los siguientes aspectos:

1. La posibilidad de agrupar en causas los factores de inseguridad permite referirse a ellos como causas sociales, que afectan la organización colectiva de una sociedad: política, educación, religión, el arte, la guerra, las relaciones internacionales, la justicia y el Derecho, entre otros. Y causas físicas, como inflación, devaluación, créditos, desarrollo, agricultura, ganadería, planeación, sistemas económicos, políticas de desarrollo. Parece ser que por exclusión se inserta en el ámbito de las causas biológicas aquellas que no encuadran en las dos anteriores, lo cual es falso.

2. Los factores derivados de las causas biológicas están comprendidos y delimitados por el ámbito de afectación a la persona, en cuanto a su integridad bio-económica-social, que puedan poner en peligro su estabilidad o impidan su desarrollo. En esta forma, las causas sociales y las físicas influirían en las biológicas.

3. Esta clasificación no incluye las contingencias derivadas de la naturaleza, como geografía, clima, lluvia, inundaciones, terremotos, etc., cuya influencia en la seguridad es importante.

4. No niego valor a la clasificación ni a la conveniencia de analizar los factores de la inseguridad conforme a causas, pero resulta imposible elaborar una lista de contingencias que irían desde la función pública hasta la preservación del empleo y donde se abarcarían aspectos de ingresos, mercados, producción, moral, arte, derecho, etc. Consideramos que "la Seguridad Social es, pues, una proyección de futuro que se refiere a una sociedad en movimiento, no a una sociedad estática. La Seguridad Social es eso: Un estado de equilibrio de fuerzas sociales, físicas, biológicas y

psíquicas, representado intelectualmente, deseado a consecuencia de un juicio de valor positivo, querido de manera consciente"²⁹.

Obsérvese la contradicción de afirmaciones: las causas biológicas son, por una parte, las integradoras de la seguridad social y ahora se dice que la seguridad social es un estado de equilibrio de fuerzas sociales, físicas, biológicas y psíquicas.

Esto demuestra la imposibilidad de limitar el concepto; lo correcto es afirmar que las causas o fuerzas sociales, físicas, biológicas y psicológicas integran la seguridad.

No puede considerarse, pues, que todas formen parte de un mismo género y dar carácter de Social sólo a las contingencias biológicas.

Como afirma Agustín Basave:

"Ante la amenaza de la muerte, respirar es ganar una batalla; ante la inestabilidad producida por la curiosidad, raciocinar es conquistar una batalla".³⁰

El campo de comprensión de la Seguridad Social es tan amplio que toda ciencia, arte, técnica y conocimiento humanos forman parte de ella.

La Seguridad Social es un marco que por la disminución o eliminación de riesgos propicia el desarrollo de la existencia individual y comunitaria: a menor riesgo, mayor seguridad. La amplitud de este marco está constituida por un estado de equilibrio de fuerzas que permite la proyección a futuro en una sociedad dinámica.

²⁹ México y la Seguridad Social. Op. Cit. Pág. 365.

³⁰ México y la Seguridad Social, Op. Cit., Pág. 367.

Se reconoce el valor de la Seguridad Social, su trascendencia y la necesidad de prestarle plena atención, pero no podemos limitar su conocimiento al ámbito de una ciencia y menos al de disciplina jurídica; su amplitud no permite concretar principios o conceptos ni establecer sistemas.

Para Gustavo Radbruch: "el valor de la Seguridad, resulta, sin embargo, de su utilidad para el bien común tomado en un sentido más amplio.

Esta utilidad para el bien común ha sido subrayada de la manera más impresionante por Jeremías Bentham, quien es, con Ludwig Kuapp, el más grande panegirista de la seguridad. Bentham reconocía en la Seguridad el seguro decisivo de la civilización, la marca distintiva entre la vida de los hombres y la de los animales.

Es ella la que nos permite formar proyectos para el porvenir, trabajar y hacer economías; es ella solo la que hace que nuestra vida no se disuelva en una multitud de elementos particulares, sino que esté asegurada de una continuidad.

Es la Seguridad la que une nuestra vida presente y nuestra vida futura por un lazo de prudencia y de previsión y perpetúa nuestra existencia en las generaciones que nos siguen".³¹

La Seguridad Social está vinculada con la satisfacción de necesidades permanentes; la materia y el objeto del Seguro Social lo constituyen las necesidades contingentes, que son condición para satisfacer normalmente las permanentes. De lo contingente a lo permanente, en gradación; del Seguro Social a la Seguridad Social por coordinación.

³¹ Los Fines del Derecho. Manuales Universitarios. Editorial UNAM. México Distrito Federal 1967. Pág. 66.

La Seguridad Social se refiere a todos los seres humanos, en beneficio de toda la humanidad y todas las sociedades, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo de su existencia.

El Seguro Social asume la función particular, no general, sino precisado y particularizado como imperativo funcional, de estructura, de un organismo especializado.

La Seguridad Social es total, obligatoria y humana; el Seguro Social es un mecanismo que produce un resultado previsto y deseado, como fenómeno técnico objetivo.

La generalidad de la Seguridad Social, el reconocimiento universal de su propósito demuestra, más que una acción general, una apreciación común y una coincidencia de objetivos.

Asimismo, confirma lo señalado en cuanto que no puede ser comprendida en el ámbito particular, preciso y definido de una ciencia del conocimiento; por el contrario, el Seguro Social responde a fenómenos técnicos objetivos que producen un resultado previsto y deseado; para ello consta de sistemas, prestaciones y organización.

Su aspecto particular permite la concreción en los conocimientos, aplicación de políticas y determinación de resultados.

El Seguro Social integra normas jurídicas con autonomía; por esto podemos hablar de un Derecho del Seguro Social, con instituciones jurídicas propias, exigibilidad de los sujetos beneficiados por la norma para con la organización obligada y de la institución administradora para con los sujetos públicos o particulares que deben cumplir lo estatuido.

La Seguridad Social no puede ser individualmente exigible ni responde a aspectos concretos que puedan plantearse ante los tribunales y demandar el resarcimiento de un riesgo.

Al afirmar que el Seguro Social constituye una disciplina jurídica autónoma podemos conformar sistemas e instituciones propios, pero también un lenguaje técnico especial que distinga y preserve su autonomía.

Por ejemplo, evitaremos hablar de daño, porque en el ámbito general del Derecho pensaríamos de inmediato en la reparación del daño y en el sujeto obligado o responsable que debe repararlo.

La Seguridad Social es tan antigua como la humanidad. Me atrevería a sostener que se remonta al momento mismo de la creación, en que el universo y los sistemas de planetas son producto de una armonía de fuerzas.

El Seguro Social se inicia a fines del siglo XIX por la acción decidida de los gobiernos europeos, casi al tiempo que se estructura el Derecho del trabajo, sin contar con la dinámica de las normas laborales. Las publicaciones al respecto son escasas y su vinculación con la legislación obrera persiste hasta nuestros días.

Las definiciones de los diversos autores son en muchos casos confusas y hasta contradictorias, por lo que debemos estudiarlas con afán de investigación, pero con la debida reserva.

Presentaremos tres grupos:

Las que se refieren a la Seguridad Social y no consideran al Seguro Social.

Las que mezclan los dos conceptos, con pocos rasgos de identidad.

Las que intentan considerar el Seguro Social con independencia respecto de otras disciplinas.

I.5 ASISTENCIA PÚBLICA.

La caridad y la **beneficencia** pública son prácticas fundamentales de la sociedad medieval, en la que existía una red de gobierno local más organizada y compleja que en el Imperio romano, más centralizado, aunque el florecimiento de los Estados (desde pequeños principados a amplias jurisdicciones) ya dejaba entrever el auge del Estado de bienestar de la era moderna.

El Maestro Carlos Vieyra nos dice que en Europa, durante el Antiguo Régimen, la Iglesia fue la principal responsable de la asistencia social y de la provisión de servicios sociales a la comunidad.

En el siglo XIX, el auge de conceptos como clase social y sociedad, la centralización de la administración del Estado y las nuevas experiencias de mutualismo patronal y obrero culminarían en reformas fundamentales (como la de Bismarck en la Alemania de 1881 o, a principios del siglo XX, la de Lloyd George y Clement Richard Attlee en Gran Bretaña) surgiendo el embrión de la Seguridad Social y posteriormente el moderno Estado de bienestar.

El grado de desarrollo de los servicios sociales y el nivel de colaboración entre la administración central (el Estado) y local (ayuntamientos, comunidades, etcétera), así como entre las organizaciones de voluntariado, varía de manera considerable según el país, aunque la tendencia es avanzar hacia su descentralización y regionalización, hacia la cooperación entre los sectores público y privado, hacia la aplicación de un enfoque más preventivo que asistencial y hacia el desarrollo de la ayuda mutua dentro de las propias comunidades, con el fin de conseguir una mayor efectividad.

Sin embargo, en las sociedades occidentales con derechos sociales amplios, donde impera el Estado de bienestar, el mantenimiento de los servicios sociales también provoca fuertes controversias.

El porcentaje habitual de la renta nacional invertido en servicios sociales por los países económicamente más avanzados es del 30 por ciento.

Sin embargo, actualmente algunos gobiernos están interesados en reducir sus gastos sociales para que la comunidad libere al Estado de gran parte de las cargas de asistencia social y servicios sociales, pero hay que tener presente que estas medidas implican no reconocer estos servicios como derechos inalienables de los ciudadanos.

Por otro lado, expertos en el tema han demostrado que la inversión en bienestar social va unida al progreso económico, ya que los países que mantienen altos gastos sociales tienen asimismo un rápido crecimiento económico.

En consecuencia, el gasto social, más que constituir la causa de una crisis económica, forma parte de su solución.³²

³²VIEYRA SEDANO, Carlos. Apuntes Tomados durante el Curso de Seguridad Social. Facultad de Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. México Distrito Federal 1988.

CAPÍTULO SEGUNDO.

LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

II.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA.

Su fundamento emana del artículo 90 Constitucional y se deriva del Presidente de la República, es una forma de Organización Administrativa en la cual la Administración Pública se ordena y acomoda jerárquicamente a partir de éste, como la cúspide de esa jerarquía para unificar decisiones, acciones, establecer el mando jerárquico, para que esas decisiones y acciones sean ejecutadas.

El Maestro Rafael I. Martínez Morales, en el Diccionario Jurídico Harla, Volumen III, referente al Derecho Administrativo, al hablar de la Centralización Administrativa establece:

“La Centralización es una forma 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.

“El tratadista uruguayo, Enrique Sayagués, dice que la Centralización existe cuando el conjunto de órganos administrativos están enlazados bajo la dirección de un órgano central único. La Centralización implica concentrar el poder y ejercerlo por medio de la llamada relación jerárquica.

Ese enlace de Órganos y sus titulares con el Jefe de Gobierno, sigue una escala piramidal casi de tipo militar, ello permite una línea decisoria unificada, y en eso radica la primordial ventaja de esta forma de organización administrativa; además es por esa vía como la voluntad del órgano superior se impulsa hasta llegar al que la haga externar o ejecutar. Se ha analizado cómo esta rigidez jerárquica tiende a atenuarse con la proliferación de determinados órganos colegiales”.³³

La Centralización supone, en sus últimas consecuencias, que toda competencia pública ha de atribuirse al Estado, sin que quepa reconocer personalidad jurídica pública alguna distinta de la del propio Estado.

Centralizar administrativamente, es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad central superior, que en materia Federal se otorgan exclusivamente a las altas jerarquías del poder Ejecutivo Federal, en particular, al Presidente de la República que como Jefe de la Administración se encarga de ejecutar las Leyes Federales con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos secundarios, sin que ellos tengan competencia o iniciativa propia para decidir, pero necesarios para preparar y ejecutar las decisiones administrativas.

El mencionado Maestro Rafael I. Martínez Morales, señala que los poderes o facultades que se derivan de la relación jerárquica son estudiados con diversas variantes por los especialistas de Derecho Administrativo, y dicho autor considera que los poderes o facultades que el superior posee

³³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico Harla. Derecho Administrativo. México Distrito Federal 1998. Pág. 21.

frente al subordinado, a efecto de permitir la unidad de la acción administrativa, son los siguientes:

Decisión. Esta potestad implica que el superior jerárquico puede tomar resoluciones para indicar en qué sentido habrá de actuar el órgano o funcionar el subordinado ante dos o más posibles caminos por elegir.

Nombramiento. El superior puede valorar la aptitud de los candidatos o solicitantes a un empleo público y seleccionar al que considere más capaz mediante el otorgamiento respectivo, con lo que se establece una relación laboral entre el Estado y el servidor público.

Es pues, el superior jerárquico quien designa a los empleados subalternos conforme al sistema previsto en la ley. En el caso de servidores de confianza, aquél los puede remover libremente.

Mando. Es la facultad de ordenar al inferior en qué sentido debe conducirse en algún asunto; cómo habrá de emitir un acto administrativo.

Revisión. Se pueden examinar los actos del subalterno, a efecto de corregirlos confirmarlos o cancelarlos. Esta facultad se podrá ejercer en tanto el acto no sea definitivo; si se estuviera en presencia de un acto cuyo procedimiento de origen y exteriorización ha concluido, el superior podrá revisarlo sólo a petición del particular y conforme lo establezca la legislación.

Vigilancia. Esto implica el control mediato o inmediato de la actuación del órgano inferior o del servidor público subalterno; inspeccionar su actuación con el fin de verificar que sea conforme a Derecho.

Disciplinario. Es la posibilidad de sancionar el cumplimiento o el incumplimiento de las tareas asignadas al servidor público; éstas sanciones

pueden ser, según la gravedad de la falta, amonestación verbal privada o pública, amonestación por escrito, suspensión temporal y cese.

Resolver conflictos de competencia. cuando respecto a cierto asunto existe duda para determinar cuál es el órgano o funcionario legitimado para atenderlo y resolverlo, el superior jerárquico está investido de facultad o poder para decidir a cual de ellos le corresponde ese caso concreto.³⁴

Según el Doctor Miguel Acosta Romero:

“Históricamente se ha considerado a la Centralización como un sistema de unidades político-administrativas que realizan una parte de la actividad del Estado, con responsabilidad directa del Jefe de Estado o Jefe de Gobierno, de tal manera que esas unidades tienen responsabilidad político-administrativa, frente al Jefe de Estado y frente a los Gobernadores en el caso de los Estados de la Federación y constituyen una unidad de decisión, mando y ejecución.

“El concepto de Centralización Administrativa es diferente de la Centralización de Poder, que es un fenómeno político.

“La Centralización Administrativa, aunque también implica Centralización de Poder, es un concepto que entraña la división de trabajo y responsabilidades del Estado en órganos subordinados, directamente al Jefe de Estado o Jefe de Gobierno, de acuerdo con el orden jurídico constitucional de cada Estado.

“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

³⁴ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit. Págs. 21 y 22.

la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

“Esa unidad se aprecia a través de la relación jerárquica, que es el orden y grado que guardan entre sí los distintos órganos de la Administración Pública, establecida a través de un vínculo jurídico entre ellos, para determinar órganos superiores, coordinados e inferiores, mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que se ejercen por los titulares (personas físicas) de los mismos.

“La relación jerárquica es un instrumento jurídico, político, administrativo, en el Poder Ejecutivo y, como se afirma, se presenta en todas las formas de organización, la Centralizada y las variantes de la llamada Paraestatal, según se desprende del estudio de la LOAPF y de la LFEP.

“La relación jerárquica como vínculo jurídico no existe en un ordenamiento determinado, hay que estudiarla a través del análisis de la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, etc., las leyes orgánicas y especiales que regulan las actividades de cada unidad administrativa, los reglamentos interiores de trabajo, las circulares, los decretos y demás disposiciones que regulan las relaciones internas entre los funcionarios, empleados y trabajadores de la Administración Pública Federal; y por similares disposiciones, tratándose de las Entidades Federativas y de los Municipios.

La relación jerárquica trae como consecuencia la agrupación de los Órganos Centralizados, su diferencia por grados o categorías, atribución de competencia según su grado y superficie territorial donde se ejerce, y dependencia de los inferiores, respecto de los superiores”.³⁵

³⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Págs. 92 y 93.

Por su parte, el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, determina que: "Habrà Centralización Administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración Pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines".³⁶

En mi opinión, la Centralización Administrativa es la forma de organización, en la cual las decisiones las toma directamente el titular del Poder Ejecutivo, a las cuales se tienen que someter sus inferiores jerárquicos.

El citado Doctor Acosta Romero nos explica que:

"En México los titulares de las unidades administrativas que componen actualmente la Organización Administrativa Centralizada Federal, son: Presidente de la República; los Secretarios de Estado a partir de 1994, desaparecieron los Jefes de Departamento administrativo; el Gobernador del Distrito Federal hasta 1997; el Procurador General de la República, y a partir de mayo de 1996 la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal".³⁷

II.1.1 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.

Al frente del Poder Ejecutivo y como titular del mismo, está un funcionario que recibe el nombre de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, es electo en forma directa por el pueblo y dura en su cargo seis años, no puede ser reelecto.

Para ocupar el puesto de Presidente de la República, se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento; tener 35 años cumplidos al tiempo de

³⁶CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo Constitucional. Cárdenas Velasco Editores. México Distrito Federal 2004.

³⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 137.

la elección; haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección, no pertenecer al estado eclesiástico, ni ser Ministro de algún culto; no estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército seis meses antes al día de la elección; no ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección y no estar comprendido en alguna causa de incapacidad.

El cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave calificada por el Congreso de la Unión; sin permiso de éste, no puede ausentarse del territorio nacional.

El Presidente de la República en los Estados Federales con régimen Presidencial, tiene el doble carácter, de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, se reúnen en una sola persona esas dos investiduras, que en los regímenes parlamentarios, las desempeñan distintos funcionarios.

Como Jefe de Estado, representa a la Nación, protocolariamente se le rinden los honores que corresponden a esa investidura, y tiene todas las funciones inherentes a la misma.

Como Jefe de Gobierno, encabeza la Administración Pública Federal, da contenido político a su estructura, señala las líneas fundamentales de actividad política y administrativa del Estado. Nombra y remueve a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, al Procurador General de la República, con la reforma de diciembre de 1994 el Presidente propone y el Senado nombra al Procurador citado y demás funcionarios cuyo nombramiento no esté especificado en las leyes, como Subsecretarios, Oficiales, Mayores, o Coordinadores, Presidentes de las Comisiones Intersecretariales, Directores de Organismos Descentralizados (con la excepción de la UNAM y la UAM), Empresa Públicas, Organismos Desconcentrados y Fideicomisos Públicos, también designa, propone terna al Senado, y éste designa a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de a

Nación (reforma de diciembre de 1994), a los miembros del Servicio Diplomático y Consular, a los miembros de las fuerzas armadas y demás funcionarios previstos en las fracciones II, III, IV y XVIII del artículo 89 Constitucional.

Rafael I. Martínez Morales, en cuanto a la naturaleza de los actos que lleva a efecto el Presidente de la República, dice:

“Establecer la diferencia es entrar en el ámbito de otra añeja polémica, que gira en torno a qué es política y qué es Administración Pública y cuán enlazadas están la una con la otra, polémica que no es el caso reseñar aquí.

“Según Ríos Elizondo, el Acto Político o de Gobierno es, esencialmente, una modalidad del acto administrativo. Éste es el enunciado de una de las dos tesis sobre la cuestión aquí planteada. La otra tesis indica que no toda la actividad de la Administración Pública se traduce en actos administrativos jurídicamente regulados, sino que existe una larga serie de supuestos extra normativos en el accionar del Jefe del Ejecutivo y de sus auxiliares.

“El Presidente de la República como funcionario administrativo es el Jefe Superior de toda la Administración Pública Federal, y por ello se encuentra en la cúspide de la pirámide jerárquica.

Como funcionario político, el Presidente es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. En nuestra realidad política, tiene un enorme poder y variadas actividades en todos los aspectos de la vida nacional”.³⁸

El Presidente de la República es Jefe de Estado (Estados Unidos Mexicanos) y Jefe de Gobierno (poder público de la Federación).

Los actos que realiza son políticos y administrativos aunque este poder recibe legalmente el nombre de Ejecutivo, no todos los actos que realiza son

³⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit. Pág. 60.

de simple ejecución, puesto que actúa aun en casos en que no existen acciones por ejecutar.

No todo lo que hace el Poder Ejecutivo es administrar, como cuando hace declaraciones políticas, da cuenta de la actividad del Gobierno; elabora planes y programas políticos, cuando interviene en la convocatoria del Poder Legislativo a Sesiones Extraordinarias, la firma de tratados internacionales, informa anualmente al Congreso de la Unión: estos actos no son administrativos, son políticos, en el más alto sentido de la palabra.

Constitucionalmente, en México, el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en el Presidente de la República, y se discute si dicho Poder se reduce al Presidente de la República, o si además, deben incluirse los órganos que lo auxilian en el desarrollo de sus funciones.

En nuestro sistema de Gobierno es difícil dividir las facultades del Presidente en una y otra clase. Ya vimos que en los regímenes en que existe un Jefe de Gobierno distinto del Jefe de Estado, a éste le corresponde la ejecución de actos meramente protocolarios y de representación.

Junto a esas tareas protocolarias, tendrá como Jefe de Estado la conducción de las relaciones con los demás poderes, entre otras. Ensayemos una clasificación de las facultades que el artículo 89 de la Constitución le otorga al Presidente.

En su carácter de Jefe de Gobierno:

Ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión y reglamentarlas para su exacta observancia.

Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, al Procurador General de la República (en este caso con la aprobación del senado), y aprobar la remoción del Procurador de Justicia del Distrito

Federal, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados federales: cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la carta magna o en las leyes.

Nombrar a los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules generales, con aprobación del Senado o de la Comisión Permanente.

Nombrar, con aprobación del Senado o de la Comisión Permanente, a los Coroneles y otros oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.

Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea con arreglo a las leyes.

Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército Terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetivos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76 de la Constitución.

Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado.

Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y fijar su ubicación.

Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

Las demás que le confiere la Constitución Federal.

El Presidente de la República, como Jefe de Estado, tendrá las siguientes facultades:

Promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa Ley del Congreso de la Unión.

Convocar al Congreso a Sesiones Extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

Conceder conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los Tribunales Federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal.

Proponer al Senado ternas para el nombramiento de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos a la aprobación de la misma Cámara de Senadores.

Las demás que le confiere la Constitución.

II.1.2 CONSEJERÍA JURÍDICA.

En opinión del Doctor Gabino Eduardo Castrejón García:

“La función del Consejero Jurídico prevista en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Al frente de la Consejería Jurídica habrá un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República y será nombrado y removido libremente por éste.

“Para ser Consejero Jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser Procurador General de la República.

“A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal le serán aplicables las disposiciones sobre presupuesto, contabilidad y Gasto Público Federal, así como las demás que rigen a las dependencias del Ejecutivo Federal.

“En el Reglamento Interior de la Consejería se determinarán las atribuciones de las unidades administrativas, así como la forma de cubrir las ausencias y delegar facultades.

El titular del Poder Ejecutivo Federal contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine de acuerdo con el presupuesto de la Presidencia de la República”.³⁹

Por su parte, el Doctor Acosta Romero nos ofrece la siguiente panorámica:

“La reforma a la Constitución y particularmente al apartado A del artículo 102 del citado ordenamiento de diciembre de 1994, trajeron como consecuencia, que a la PGR le cercenaran la función del Consejero Jurídico del Gobierno Federal y en esa época se indicó que pasarían esas funciones al organismo que determinara la ley; pasó más de año y medio y es hasta la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *Diario Oficial* de 15 de mayo de 1996 que se crea la Consejería Jurídica de la

³⁹ CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. Op. Cit. Págs. 152 y 153.

Presidencia como una Dependencia de la Administración Pública Centralizada.

“De esta reforma surge una serie de dudas y cuestiones, la primera, el Procurador General de la República tenía la función de representar al Gobierno Federal y de ser Consejero Jurídico del Gobierno Federal, no sólo del Presidente de la República, también tenía la importante función de señalar a la Corte la contradicción de sus ejecutorias que ahora no observamos en las facultades de la Consejería.

“Una duda muy importante, es que de acuerdo *con* el artículo 2º. reformado de la LOAPF, la Consejería Jurídica tiene igual rango que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, y este artículo considero que tiene varios errores. Primero, sigue hablando de Departamentos Administrativos cuando ya no existen éstos y segundo, ¿el titular de la Consejería tiene igual rango que una Secretaría de Estado? , ¿es funcionario político, jurídico y administrativo?

“No se reformaron los artículos 29, 90, 92 y 93, de la Constitución, el primero que se refiere al cuerpo colegiado que acuerda la suspensión de garantías; el segundo que se refiere a las dependencias de la Administración Pública Central; el tercero que se refiere al Refrendo Ministerial; y el cuarto, al informe anual a que cada una de las Cámaras del Congreso pueda llamar a informe a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo y Procurador General de la República.

“De la interpretación del Decreto, creo que se puede sacar la conclusión, de que el Consejero Jurídico del Presidente no tiene rango ni de Secretario de Estado, ni de Jefe de Departamento Administrativo y que no parece ser funcionario político.

Las facultades que otorga el párrafo segundo de la fracción VII del artículo 43, de la LOAPF (reforma *Diario Oficial 15* de mayo de 1996) al

Consejero Jurídico, parecen convertirlo en un funcionario con gran poder, ya que puede influir en el nombramiento y "solicitar la remoción de los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal." Esta facultad está verdaderamente fuera de contexto, y convierte al Consejero Jurídico en un funcionario que puede ser autoritario, a tal grado que cualquiera que no comparta su opinión o su criterio puede ser cesado por el Consejero Jurídico; lo cual es un símbolo de autoritarismo feroz que va contra las reglas de que los Secretarios de Estado, tienen jerarquía sobre sus subordinados y a ellos correspondería remover a los funcionarios. Pero ahora el Consejero en este aspecto estará sobre encima de todos los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, lo que puede conducir a una distorsión y a un ejercicio completamente dictatorial de las funciones jurídicas".⁴⁰

En términos muy similares se expresa al respecto Rafael I. Martínez Morales:

"Esta oficina de apoyo Presidencial, considerada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como Órgano Centralizado, en mi opinión ese calificativo no corresponde a su verdadera naturaleza; se trata del Asesor Jurídico de titular del Ejecutivo, tarea que anteriormente realizaba el Procurador General de la República. Su base Constitucional se halla en el apartado A del art. 102".⁴¹

II.1.3 SECRETARÍAS DE ESTADO.

Se encuentran reguladas por los artículos 91, 92 y 93 Constitucionales, al efecto el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, explica que los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos

⁴⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Págs. 187, 190 y 191.

⁴¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit. Pág. 63.

Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.⁴²

En nuestro país, las Secretarías de Estado forman la base toral de la Centralización Administrativa y a ellas me refiero a continuación.

A partir del 30 de noviembre de 2000, son 18 las Secretarías de Estado y sus principales atribuciones son las siguientes.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN.

Las principales funciones de esta Dependencia son:

- a) Política y estudios del desarrollo rural para elevar el nivel de vida de las familias del campo.
- b) Empleo rural para fomentar productividad.
- c) Inversión en el sector rural, creación de empresas de productores rurales.
- d) Campaña de sanidad y normas oficiales de sanidad animal y vegetal.
- e) Educación e investigación en agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura; además, congresos, ferias y concursos en esos rubros.
- f) Asistencia técnica y capacitación para productores rurales y artesanales.

⁴² CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. Op. Cit. Pág. 153.

- g)* Infraestructura industrial y comercial de la producción agropecuaria.
- h)* Técnicas para la conservación de suelos agrícolas, pastizales y bosques, así como de obras de irrigación.
- i)* Actividad pesquera.
- j)* Estímulos fiscales y financieros para la producción rural.

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

Esta Secretaría tiene las siguientes atribuciones:

- a)* Política para el desarrollo del transporte y las comunicaciones.
- b)* Los servicios de correos, telégrafos, telecomunicaciones y satélites.
- c)* Servicios aéreos nacional e internacional.
- d)* Ferrocarriles.
- e)* Autotransporte federal y policía federal de caminos.
- f)* Puentes internacionales.
- g)* Normas técnicas de los servicios públicos de comunicaciones y transportes y las tarifas de los mismos.
- h)* Concesiones de teléfonos, radio y televisión.
- i)* Sociedades cooperativas para la prestación de servicios de comunicaciones y transportes.

- j)* Comunicaciones y transportes por agua, marina mercante y puertos marítimos.

SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL.

Son atribuciones de esta Secretaría:

- a)* Ejército mexicano y la fuerza aérea.
- b)* Organizar el servicio militar nacional.
- c)* Formular y ejecutar planes para la defensa de la república.
- d)* La administración de cuarteles, hospitales militares y armamentos.
- e)* Asesorar militarmente la construcción de vías de comunicación.
- f)* Administrar justicia militar y dirigir la educación profesional de los miembros del ejército.
- g)* Intervenir en la importación y exportación de armamento.
- h)* Expedir permisos para portar o almacenar armas de fuego.
- i)* Otorgar permisos para exploraciones científicas extranjeras al territorio nacional.
- j)* Prestar auxilio a la población civil.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL.

Esta Secretaría cumple las siguientes funciones:

- a)* Elaborar programas regionales.

- b) Atención de grupos indígenas y población rural.
- c) Celebrar convenios de desarrollo con los gobiernos locales.
- d) Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial.
- e) Satisfacer las necesidades de tierra para el desarrollo urbano y la vivienda.
- f) Promover financiamientos para el desarrollo regional y la vivienda.
- g) Asegurar el adecuado abastecimiento de productos de consumo básico a la población de escasos recursos.
- h) Establecer reservas territoriales para el desarrollo de los centros de población.
- i) Crear obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA.

Sus principales atribuciones son:

- a) Establece la política mexicana para las negociaciones internacionales de carácter comercial.
- b) Estimula y regula el desarrollo del comercio interior y exterior.
- c) Determina las áreas donde pueden establecerse zonas industriales y fomenta la industria en general.

- d) Interviene en los sistemas de protección al consumidor y a la propiedad industrial.
- e) Vigila el cumplimiento de ciertas normas obligatorias de calidad.
- f) Autoriza las especificaciones para construir obras para el uso de energía eléctrica y el transporte y suministro de gas.
- g) Fija los precios de los productos de consumo popular que estén sujetos a control.
- h) Otorga concesiones y asignaciones para explorar y explotar minas.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.

Le corresponde en general el despacho de los asuntos relacionados con la educación en todos su grados. El manejo de las escuelas de todas clases establecidas por la Federación en toda la República.

- a) Organizar y administrar museos artísticos, arqueológicos e históricos y bibliotecas.
- b) Promover la producción cinematográfica, de radio y televisión y de la industria editorial cuando se trate de cuestiones educativas.
- c) Coordinar la administración de las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al Ejecutivo Federal con exclusión de las de otras Secretarías.

SECRETARÍA DE ENERGÍA.

Le corresponde:

- a) Conducir la política energética del país.
- b) Ejercer los derechos de la nación en materia de petróleos y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; energía nuclear; aprovechamiento de los bienes y recursos naturales relativos a generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica.
- c) Otorgar concesiones, autorizaciones y permisos en materia energética.
- d) Regular condiciones de calidad, suministro de energía y seguridad nuclear, controlar y vigilar su debido cumplimiento.

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Esta Secretaría regula:

- a) La inspección del gasto público. Nombramiento y remoción de los contralores internos de Dependencias y Entidades.
- b) Control y la planeación y el presupuesto. Administrar los inmuebles de propiedad federal que no corresponda a otra dependencia o entidad.
- c) Opinar sobre proyectos de contabilidad, programación y presupuestación y para sistemas acerca de recursos materiales humanos y financieros junto con la Secretaría de Hacienda.
- d) Expedir normas para la construcción conservación y administración de los inmuebles de la federación.

- e) Designar auditores externos para las entidades o dependencias.
- f) Atender las quejas respecto a los convenios que celebren las dependencias.
- g) Llevar el registro de los inmuebles federales.
- h) Controlar las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos.
- i) Conocer las responsabilidades de éstos y
- j) Aplicar las sanciones que procedan.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

Está facultada para:

- a) Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley y decreto del Ejecutivo.
- b) Publicar las leyes y decretos que expida el Congreso de la Unión.
- c) Publicar el *Diario Oficial* de la Federación.
- d) Llevar las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros poderes de la Unión, con los gobiernos de los Estados y con las autoridades municipales.
- e) Intervenir en los nombramientos, destituciones, renunciaciones y jubilaciones de funcionarios.

- f) Intervenir y vigilar las funciones electorales.
- g) Manejar el Archivo General de la Nación.
- h) Administrar las islas de ambos mares, sujetas a la jurisdicción federal.
- i) Reglamentar, autorizar y vigilar el juego, loterías y rifas.
- j) Fijar el calendario oficial.
- k) Conducir las políticas y programas de protección civil del Ejecutivo.
- l) Formular políticas de apoyo a la mujer.
- m) Compilar y sistematizar las leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones federales, estatales y municipales
- n) Establecer banco de datos.
- o) Formular, regular y conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal, y las relaciones con los medios masivos de información.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

Esta secretaría realiza:

- a) Planeación nacional.

- b)* Ingresos.
- c)* Presupuesto de egresos.
- d)* Deuda pública.
- e)* Política monetaria, de seguros y fianzas.
- f)* Mercado de valores y sistema bancario.
- g)* Precios y tarifas de los bienes y servicios gubernamentales.
- h)* Aduanas.
- i)* Estadística e información geográfica, datos para el informe presidencial.
- j)* Adquisición de muebles del gobierno federal.

SECRETARÍA DE MARINA.

Sus atribuciones son:

- a)* Administrar la armada.
- b)* Vigilancia en aguas territoriales, costas, vías navegables, islas y zona económica exclusiva.
- c)* Aeronáutica naval militar.
- d)* Educación naval.

- e)* Intervenir en la justicia militar.
- f)* Sanidad naval.
- g)* Inspeccionar los servicios de la armada.
- h)* Construir y operar astilleros, diques y varaderos para la armada de México.
- i)* Almacenes y estaciones de combustibles de la armada.
- j)* Oceanografía.

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES.

Esta Dependencia está facultada para regular:

- a)* Ecosistemas, recursos naturales, bienes y servicios ambientales.
- b)* Áreas naturales protegidas.
- c)* Protección ambiental.
- d)* Reforestación y restauración ecológica.
- e)* Manejo de materiales y residuos peligrosos.
- f)* Cacería y flora y fauna silvestres.
- g)* Cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y otras aguas federales.
- h)* Sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

- i) Posesión de playas, zona marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.
- j) Servicio meteorológico.

SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA.

Sus principales atribuciones son:

- a) Ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el Presidente de la República en materia agraria.
- b) Resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES.

Le corresponde la política exterior, las relaciones internacionales o que se deriven de la vigencia de tratados, convenios en los que el país sea parte.

- a) Impartir protección a los mexicanos.
- b) Cobrar derechos consulares.
- c) Dirigir el servicio exterior mexicano en sus aspectos diplomáticos y consular.

- d) Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización.
- e) Guardar y usar el gran sello de la nación.
- f) Intervenir en la extradición y el despacho de exhortos internacionales.

SECRETARIA DE SALUD.

Sus atribuciones son:

- a) Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general.
- b) Organizar y vigilar las instituciones de beneficencia privada.
- c) Planear, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y proveer a la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas que presten servicios de salud.
- d) Organizar y administrar servicios sanitarios generales en toda la República.
- e) Dirigir la política sanitaria.
- f) Realizar el control higiénico e inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y circulación de comestibles y bebidas; realizar el control de la preparación, aplicación, importación y exportación de productos biológicos.

- g) Ejecutar el control sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y distribución de drogas y productos medicinales.
- h) Actuar como autoridad sanitaria.

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA.

Sus atribuciones fundamentales son:

- a) Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal.
- b) Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública.
- c) Representar al Poder Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- d) Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes en la prevención de delitos federal y del fuero común.
- e) Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas.
- f) Organizar y dirigir el servicio civil de carrera de la policía.
- g) Celebrar convenios de colaboración.
- h) Auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la República.
- i) Ejecutar las penas por delitos del orden federal.
- j) Participar en el traslado de los reos.

- k) Administrar el Sistema Federal para el tratamiento de menores infractores.

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.

Sus principales funciones:

- a) Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123, apartado A y demás de la Constitución Federal, de la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos.
- b) Procurar el equilibrio entre los factores de la producción.
- c) Establecer el servicio nacional de empleo.
- d) Vigilar el funcionamiento administrativo de las Juntas Federales de Conciliación y de la Federal de Conciliación y Arbitraje.
- e) Ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales, para la protección de los trabajadores.

SECRETARÍA DE TURISMO.

Sus facultades son:

- a) Formular y conducir la política turística nacional.
- b) Registrar a los prestadores de servicios turísticos en los términos señalados por las leyes.

- c) Promover y opinar el otorgamiento de facilidades y franquicias a los prestadores de servicios turísticos.
- d) Autorizar los precios y tarifas de los servicios turísticos.
- e) Regular, orientar y estimular las medidas de protección al turismo, y vigilar su cumplimiento.
- f) Formular y difundir la información oficial en materia de turismo.
- g) Llevar la estadística en materia de turismo.

II.1.4 ÓRGANOS DESCONCENTRADOS.

Es el conjunto de unidades administrativas que dependen directamente del Poder Ejecutivo a través de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio y únicamente tienen una autonomía operativa, son creados por Decreto del Poder Ejecutivo y excepcionalmente por Ley del Congreso de la Unión.

La Desconcentración 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.

Al respecto, leemos en el Diccionario Jurídico Mexicano:

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

“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.

“La Centralización y la Desconcentración responden a la misma noción de Organización Administrativa Centralizada. Se puede decir que la Desconcentración está dentro del cuadro de la Centralización que sólo se distingue por la forma periférica en que desarrolla sus acciones.

Los órganos, más que Organismos 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.⁴³

Para el citado Diccionario:

“La Desconcentración y Descentralización 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

⁴³ VOZ DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA. 9ª. Edición. Tomo D-H. Editorial Porrúa UNAM. México Distrito Federal 1996. Págs. 983 y 984.

primera Descentramiento Burocrático o Jerárquico y a la segunda Descentramiento Autárquico.

“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 (Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, etc.).

En cuanto a la Desconcentración y delegación de facultades, la transmisión se puede realizar jurídicamente a través de la delegación de facultades u otra forma legal.

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”.⁴⁴

Concluye la obra en examen:

“La competencia del Órgano Desconcentrado será en los primeros casos directa 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 expeditéz en el trámite administrativo los órganos superiores deleguen en sus inferiores un grupo de facultades, del Subsecretario al Director General por ejemplo, y no existe Desconcentración, pues esas facultades se ejercerán en todo el territorio nacional.

⁴⁴ VOZ DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA. Op. Cit. Pág. 986.

“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. Existe un número considerable de organismos públicos "innominados". No reúnen plenamente los requisitos legales de los Organismos Descentralizados ni de los Desconcentrados. Por estricta interpretación jurídica se les encajona en uno u otro grupo y por su habitual dependencia jerárquica con los órganos del poder central se les califica de "Organismos Desconcentrados".⁴⁵

El Maestro Andrés Serra Rojas define a la Desconcentración así:

“La Desconcentración es una técnica de organización que consiste en reconocer importante poder de decisión a los agentes del poder central colocados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios”.⁴⁶

Gabino Fraga explica:

“Desconcentración consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores en favor de órganos que les están subordinados, de ciertas facultades de decisión”.⁴⁷

La Desconcentración prepara la vida para la Descentralización, sin embargo es distinto el origen y naturaleza de la Descentralización Burocrática o Desconcentración y el de la Descentralización Autárquica, también es impreciso decir que la Desconcentración es una subespecie de Descentralización, porque ambas tienen características que las hacen totalmente distintas.

Según Horacio Castellanos Coutiño:

⁴⁵ VOZ DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA. Op. Cit. Pág. 987.

⁴⁶ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 137.

⁴⁷ FRAGA, Gabino. Op. Cit. Pág. 207.

“Algunos tratadistas opinan que la Desconcentración es el paso 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 si mismos sino que es la realidad social lo que determina su configuración, pudiéndose entonces aceptar que una institución, en un momento dado se convierta de Desconcentrada a Descentralizada, existiendo la posibilidad que por así requerirlo las exigencias y fines estatales, quede subsumida en la Centralización”.⁴⁸

Una de las diferencias entre Descentralización y Desconcentración, es que la primera supone la existencia de personas distintas, en tanto la segunda presume una relación entre órganos de la misma persona jurídica.

Más aún considero que la Desconcentración no se ubica entre las dos formas tradicionales, en virtud de tener aquella característica que la hacen independiente y con rasgos muy especiales que le otorgan su estructura y operación. La Desconcentración goza de autonomía técnica, en tanto no goza de autonomía orgánica, la Descentralización tiene autonomía orgánica y técnica, por lo que se le considera como una especie de desmembramiento del Poder Público.

Manuel del Río González dice:

“En nuestro criterio, la Desconcentración, surge en el Derecho Positivo Mexicano, hasta la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de diciembre de 1976. Esto no pretende ignorar los esfuerzos que anteriormente se habían realizado tanto en el aspecto doctrinal, como en algunos aspectos de la Administración Pública pero sin dotarla con una base jurídica sólida.”⁴⁹

⁴⁸ CASTELLANOS COUTIÑO, Horacio. El Estado y los Organismos Descentralizados Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1970. Pág. 22

⁴⁹ Op. Cit. Pág. 231.

El autor al final de su opinión, afirma que ya habían existido intentos serios y firmes de parte del Gobierno para llevar a cabo esta forma de organización administrativa, a la cual se llegó de manera más sistemática a partir del momento en que se emite la Ley que organiza la Administración Pública Federal, misma que ha servido de base a las disposiciones que sobre la materia se haya publicado.

El mismo autor observa en relación a la Desconcentración dos hipótesis, la primera se refiere a la Delegación de Facultades, excepto las que deban desarrollar los Secretarios de Estado, dicha Delegación recae en favor de los Subsecretarios de Estado, Oficiales Mayores, Directores y Subdirectores, Jefes y Subjefes de Oficina dentro de cada Secretaría de Estado".⁵⁰

Rafael I. Martínez Morales, establece que:

"La Desconcentración es una de las formas de organización administrativa; el modo de estructurar los entes públicos en su dependencia con el Jefe del Ejecutivo. Implica una manera de diluir el poder y la competencia en los subordinados para despachar asuntos.

"Los entes desconcentrados forman parte de los Órganos Centralizados, por lo tanto no llegan a tener personalidad jurídica propia.

"La Desconcentración Administrativa, consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aún cuando dependen jerárquicamente de un Órgano Centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional.

"Ejemplos de Órganos Desconcentrados, son el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, el Instituto Politécnico Nacional, entre otros. La distinción entre Descentralización y Desconcentración, la podemos observar

⁵⁰ Loc. Cit.

entre otros aspectos, que el Órgano Descentralizado goza de autonomía orgánica y patrimonio propio, NO DEPENDE DE NINGÚN ORGANISMO CENTRALIZADO, en tanto el Órgano Desconcentrado, GENERALMENTE DEPENDE DE UN ENTE CENTRALIZADO O DESCENTRALIZADO, careciendo el Desconcentrado de patrimonio propio.

“Las características de los Órganos Desconcentrados son:

- 1.- Forman parte de la Centralización Administrativa.
- 2.-Mantienen liga jerárquica con algún Órgano Centralizado.
- 3.- Poseen cierta libertad en su actuación técnica.
- 4.- Debe ser un instrumento de Derecho Público el que los cree, modifique o extinga.
- 5.- Cuenta con competencia limitada a cierta materia o territorio.
- 6.- No tienen personalidad jurídica propia”.⁵¹

José Francisco Ruiz Massieu entiende la Desconcentración como una especie de organización administrativa mediante la cual una Dependencia Centralizada delega facultades a un órgano inferior a fin de que conozca directamente de determinadas cuestiones, señalándose que las decisiones más importantes serán tomadas por la Dependencia delegante.⁵²

El Organismo Desconcentrado depende directamente de quien le delega facultades (sea Organismo Descentralizado o Centralizado), es por ello que como ya se anotó con anterioridad algunos opinan que la Desconcentración es una forma de organización administrativa de tipo intermedio, que goza

⁵¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico Harla. Op. Cit. Pág. 89.

⁵² RUIZ MASSIEU, José Francisco. Crítica y Análisis de la Nueva Administración Pública Federal. Editorial Tecnos. México Distrito Federal 1977. Pág. 128.

tanto de las características de las formas ya estudiadas, es decir tanto de Organismos Centralizados como de Organismos Descentralizados, no obstante me permito sostener que una razón para que tales estudiosos consideren tal situación, es que como se analizará más adelante existen entes Desconcentrados que pueden nacer de una u otra forma de organización ya situadas en este capítulo.

El Doctor Miguel Acosta Romero indica tres tipos de Desconcentración:

Vertical.

Horizontal.

Regional.

Además de la Desconcentración en sentido estricto o funcional, entendida ésta como la forma de organización administrativa en la cual se otorgan al Órgano Desconcentrado, por medio de un acto materialmente Legislativo (Ley o Reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo propio de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior.⁵³

1. Desconcentración Vertical. Consiste en delegar a órganos directamente dependientes y subordinados, determinadas facultades que considera necesarias al inferior para que actúe este con mayor eficacia y flexibilidad. Por ejemplo: Una Sucursal.

2. Desconcentración Horizontal. Consiste en crear oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas. Ejemplo: Las Delegaciones Político Administrativas.

⁵³ Op. Cit. Pág. 97.

3. Desconcentración Regional. Puede considerarse como una variante de la vertical, ya que además de haber delegación de facultades a los órganos inferiores, éstos se distribuyen geográficamente del territorio, abarcando cada oficina un área superficial de éste, que demande la acción regional ejemplo:

La Desconcentración Regional que lleva a cabo la Secretaría de Hacienda y la que realizaba la Secretaría de Pesca, al establecer ambas Delegaciones en el Territorio Nacional para cubrir las necesidades de quienes demanden la prestación del servicio.

La Desconcentración, tiene como ventajas:

La Acción Administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que aquellos no pueden resolver los asuntos que le son encomendados.

La Acción Administrativa se acerca a los particulares, ya que el organismo mencionado puede estudiar y resolver hasta cierto grado sus asuntos. Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos.

Las anteriores características de la Desconcentración Administrativa con las cuales coincido totalmente, son citadas por Miguel Acosta Romero en su aludida obra.⁵⁴

En opinión del Doctor Gabino Eduardo Castrejón García en la Desconcentración se confieren competencias a un órgano administrativo determinado o se relajan moderadamente los vínculos jerárquicos y la subordinación que los une al poder central.⁵⁵

⁵⁴ Íbidem Pag. 93.

⁵⁵ CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. Op. Cit. Pág. 144.

La Desconcentración Administrativa responde al requisito fundamental de que el Derecho debe ser acorde al momento histórico en el cual ha de aplicarse y ello ocurrió con el Derecho Administrativo al crear esta forma especialísima de organización.

II.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL.

Desde el punto de vista administrativo, el Estado se organiza bajo la denominación de Administración Pública Federal, que a la luz del Diccionario Jurídico Mexicano se conceptúa de la siguiente forma:

“Por Administración Pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. 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. Con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos tendentes a satisfacer las necesidades de la colectividad”.⁵⁶

A decir del Doctor Miguel Acosta Romero, la Administración Pública, es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), y su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos de diversa índole: personales, patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos.⁵⁷

⁵⁶ VOZ ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Tomo A-CH. 9ª. Edición. Editorial Porrúa UNAM. México Distrito Federal 1996. Pág. 107.

⁵⁷ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Op. Cit. Pág. 85.

El Diccionario Jurídico citado, señala que históricamente, la Administración Pública aparece desde que el hombre se organiza en sociedades, 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.⁵⁸

Para Rafael I. Martínez Morales, la Administración Pública es el objeto de estudio de la disciplina denominada *Administración Pública* (la disciplina y su objeto de estudio coinciden en su denominación); esta última presenta sustanciales diferencias de especialización con otra disciplina que le es afín: la Administración de Empresas. Dichas diferencias se explican en función de los entes hacia los cuales ellas se dirigen entes cuya organización y actividades difieren en virtud de sus objetivos y de los sectores en que se desenvuelven. La sistemática a que responden sus planteamientos teóricos y prácticos, por ende, también es diferente. Ambas, sin embargo, guardan cierta unidad terminológica para referirse a aspectos que de una u otra forma les son comunes, de ahí que las dos emplean expresiones como *organización, planeación, control, evaluación, selección de personal, dirección*, etc. La mayoría de los autores que se mencionan en este tema, para abreviar y evitar redundancias, utilizan solamente la expresión *ciencia de la administración*, pero en este caso de lo que se está hablando es de la disciplina de la Administración Pública. Por otra parte, es de hacer notar que los especialistas aún no se ponen de acuerdo de manera unánime en cuanto a si la Administración es una ciencia o una técnica; por eso preferimos referirnos a ella con el término *disciplina*.⁵⁹

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

⁵⁸ VOZ ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Op. Cit. Pág. 107

⁵⁹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit. Pág. 46.

Estado, Jefe de Gobierno. Así pues, además de la función administrativa, el Ejecutivo mexicano desarrolla funciones de Gobierno y de Estado.

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

La Administración Pública, como parte del aparato estatal se rige por el principio del Estado de derecho y en virtud de su actividad se encuentra subordinada al mandato de la norma jurídica.

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisa que:

“La Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las Entidades Paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.

II.2.1 LA EMPRESA PÚBLICA Y LA EMPRESA DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA.

El fundamento de la Empresa Pública lo encontramos en el artículo 28 constitucional y 6º. LFEP, y la crea el Estado para explotar los bienes que pertenecen a las áreas estratégicas del mismo, son entes jurídicos con personalidad y patrimonio propios creados por Decreto del Ejecutivo, por ley

del Congreso o por Conversión por Nacionalización, es decir, cuando el Estado convierte una empresa privada en una pública, cuyo control, operatividad, dirección, administración y vigilancia es al 100% del Estado.

Las características principales de la Empresa Pública son:

1) Puede crearse por Nacionalización.

2) Su capital y administración es al 100% del Estado y no hay injerencia de particulares

3) Su objetivo es la Explotación de los bienes y servicios de áreas estratégicas.

Para el Doctor Miguel Acosta Romero:

“La Empresa Pública es una Institución que tiene arraigo en los países extranjeros; su concepto se ha desarrollado a través del siglo. Pero a partir de 1996 están en decadencia por el proceso privatizador.

“La mayor parte de los autores, señalan que los antecedentes de la Empresa Pública se encuentran en las compañías de las Indias Orientales, creadas por el Gobierno Holandés en 1602, con un gran capital y a las que se les otorgó el monopolio del comercio en esas islas, principalmente del comercio de especies en Timol, Ternate y las Molucas.

“La principal característica de estas empresas era que una gran parte del capital se suscribía por los Estados (Holanda, Inglaterra y Francia), y desarrollaban, además del monopolio del comercio, una serie de actividades administrativas y en algunas ocasiones hasta impartían justicia.

En el siglo pasado la Empresa Pública tuvo gran auge en Europa, principalmente en Alemania y Francia”.⁶⁰

⁶⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Op. Cit. Pág. 237.

La Empresa es una organización de medios personales y reales destinada a la producción o mediación de bienes y servicios para el mercado.

El carácter de *Pública* la tendrá cuando el Estado proporcione el total de esos medios. Tal producción o distribución de bienes y servicios puede efectuarla el Estado a través de su organización Centralizada (Dirección General de Fábricas de la Defensa Nacional, Secretaría de Gobernación), Desconcentrados (Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano), Descentralizados (Petróleos Mexicanos), Empresas de Participación Estatal (Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.) o Fideicomisos (Fonatur).

En tanto que las Empresas de participación Mayoritaria, son aquellos entes colectivos creados por Ley del Congreso, por Decreto del ejecutivo, por Constitución Mercantil o por adquisición de parte de capital social privado, cuya finalidad es explotar bienes o servicios que pertenezcan a áreas prioritarias del Estado, también cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, su fundamento lo encontramos en los artículos 25, 26 y 28 Constitucionales, 46 LOAPF y 6°. LFEP, su capital y vigilancia la comparten con la iniciativa privada, siendo como requisito indispensable que el capital del Estado sea del 51% pero menor del 100%.

Las características principales de estos entes son que pueden nacer como una empresa mercantil a través de un Acta Constitutiva, esta es una diferencia radical en cuanto a los entes estudiados hasta ahora; otra es que el Estado puede comprar empresas, teniendo como requisito que éste tenga el porcentaje arriba del 51% y no más del 100%, así como también se va a dedicar a explotar áreas prioritarias.

Nuestro derecho se distingue entre Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos, aunque técnicamente sean formas de **entes autónomos** de la Administración Pública y que sólo varían por el tipo de normas que los originan y rigen.

Según el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, una Empresa será considerada de Participación Estatal Mayoritaria cuando el Estado, por medio de cualquier Órgano Centralizado, Descentralizado o Sociedad Mercantil o vil Estatal, intervenga de alguno de los siguientes modos:

- a) Aporte más de 50% del capital social.
- b) Exista una serie especial de acciones para ser suscritas solamente por la Federación.
- c) En la escritura Constitutiva o Instrumento de creación, se reserve el derecho de designar a la mayoría de directivos de la sociedad.
- d) Conserve el derecho de vetar las decisiones de los órganos de dirección de la sociedad.

Esta participación la puede tener el Estado mediante Dependencias o Entidades de manera conjunta o separada.

De tal manera que puede ser, por ejemplo, una la Secretaría o Ente Descentralizado el que participe; o una Secretaría con 40%, otra con 20%, un Descentralizado con 20% y dos Sociedades Anónimas de Participación Estatal con 10% cada una. En todo caso, el Poder Ejecutivo logra un control absoluto del ente industrial o comercial.

El artículo 67 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, por su parte, considera que una Empresa de Participación Estatal Minoritaria será aquella en que el Estado aporte de 25 a 50% del Capital Social, correspondiente. Este tipo de participación ha sido abandonado prácticamente por completo ya, que la Administración Publica no obtenía el control de la Sociedad y sólo tenía derecho de nombrar a un comisario que vigilaba el manejo de la Empresa.

Las Sociedades Mercantiles de Estado sean Anónimas, Cooperativas de Responsabilidad Limitada o Nacionales de Crédito, en las que el Gobierno participe de la manera citada en el inciso anterior, tienen por objeto realizar determinadas tareas que les asigna su acto de creación, relacionadas con cometidos Estatales de índole administrativa; dichas labores se refieren a producir, vender, operar o explotar bienes o servicios.

Es oportuno comentar que, dentro de un fenómeno mundial, el Estado por el momento se ha retirado de la actividad empresarial casi por completo; reduciendo su intervención en ese campo a un nivel mínimo.

Las Empresas Públicas que adoptan la forma de Sociedades Mercantiles o similares (Sociedad y Asociación Civil) son creadas por una decisión Gubernamental que se materializa mediante un acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría cabeza de Sector. Este acuerdo debe publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*.

Emitido dicho acuerdo, se procede al otorgamiento de la Escritura Constitutiva que prevé la ley, ante la Fe de Notario Público, excepto para las Sociedades Nacionales de Crédito.

El acuerdo puede referirse a que la Federación participe en Sociedades ya creadas, adquiriendo las acciones o partes que se considere conveniente.

Así pues, de una manera general, habrá Empresa Pública cuando el Estado produzca o distribuya satisfactores económicos, no importa mediante que ente lo efectúe.

En un sentido limitado es decir, como Institución Administrativa, la Empresa Pública existirá cuando se cree un ente conforme a las reglas de Derecho Privado, para realizar función Administrativa, ya sea de tipo industrial o comercial.

Por lo general, el Estado estructuraba las Empresas Públicas con la figura de la Sociedad Anónima; con la política de privatización, esto está siendo abandonado y solamente quedan unas pocas así organizadas.

El vocablo Empresa se ha reservado prácticamente para denominar a cualquier negociación comercial o industrial, sin importar su naturaleza o estructura jurídica.

El Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, nos indica:

“El artículo 25 la Ley Federal del Trabajo expresa: “Se entiende por Empresa la Unidad Económica de Producción o Distribución de Bienes o Servicios y por Establecimiento, la Unidad Técnica que como Sucursal, Agencia u otra forma semejante, sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines de la Empresa”.⁶¹

En el propio texto Constitucional se habla de Empresa en los artículos 28, 93, 110, y 123. La legislación mexicana hace frecuentes menciones al vocablo que se comenta; así lo tenemos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en el Código de Comercio, y en algunos ordenamientos fiscales, pero en ninguno de ellos se le precisa como una categoría jurídica válida para todos los casos.

Mediante la Empresa Pública, el Estado lleva a cabo tareas administrativas, es decir, cumple parte de sus cometidos.

También, podemos afirmar que por su medio el Estado realiza ciertas labores dentro de sus atribuciones, las que se supone persiguen beneficios para la colectividad u obedecen al interés público.

Por su lado, la Empresa Privada tiene por finalidad la obtención de lucro, o sea, de lograr utilidades que normalmente habrán de aumentar el

⁶¹ CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. Op. Cit. Pág. 257.

patrimonio personal del particular o particulares que aportaron los medios o recursos al negocio.

Esta diferencia entre lucro y beneficio público es fundamental para distinguir a la Empresa Privada de la Pública. Otra nota distintiva la encontramos en la vigilancia que el Estado ejerce sobre unas y otras.

La vigilancia que se ejerce sobre las Privadas se hace con el propósito de alcanzar fines de carácter fiscal, ecológico, de salubridad, laboral, etc., pero no de control en virtud de que se les considere parte del aparato gubernamental, como es en el caso de las Empresas Públicas. Otro rasgo diferenciador aunque discutible y lleno de excepciones, es el tipo de industria o comercio que tienen por objeto, pues el tipo de actividad que el Estado se reserva para sus Empresas Públicas variará según el país, la época y la orientación de la política económica.

II.2.2 LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS.

En nuestro país el Gobierno Federal se ha valido también de la versatilidad que presenta el Fideicomiso Mexicano, (el cual se encuentra ubicado en el artículo 40 de la Ley Federal de Empresas Públicas), integrándolo como instrumento para el apoyo y desarrollo de sus múltiples actividades.

Es una Institución de naturaleza Mercantil, específicamente es un contrato en donde intervienen tres partes: fideicomitente, fiduciario y fideicomisario.

Es aquella Institución en virtud de la cual una persona llamada fideicomitente aporta a otra denominada fiduciario ciertos bienes o recursos para perseguir un fin lícito en beneficio de otra u otras personas llamadas fideicomisarios.

Se constituyen por Decreto del Ejecutivo, por Ley del Congreso de la Unión y por Contrato Mercantil.

El Derecho Administrativo al adaptar a sus necesidades esta figura la dotó de ciertas características especiales, que la enmarcan en una categoría aparte de los Fideicomisos constituidos por los particulares.

En virtud de la amplitud de las finalidades que es posible alcanzar mediante el Fideicomiso, el Gobierno Federal, a mediados de la década de los años cincuenta, lo empezó a utilizar como opción de administración para resolver problemas de la más diversa índole y como apoyo a las actividades económicas, de los sectores prioritarios del país.

Así pues, se fueron creando fondos para garantía, fomento y desarrollo de las diversas actividades económicas específicas en determinadas regiones y sectores de la población, como lo son la industria, la agricultura y el turismo, cuya finalidad primordial era la de facilitar con tasa de interés preferencial, asistencia técnica y garantías, el financiamiento a empresarios de baja capacidad económica, para su inversión en los sectores mencionados.

Los buenos resultados de estos fondos dieron la pauta para la constitución de otros Fideicomisos Públicos, creando un desmedido crecimiento a los mismos.

Dado el rango y el volumen de estas operaciones, poco a poco se fueron demandando formalidades especiales para su constitución, contratación y manejo, las cuales lo distinguen del Fideicomiso en General y son ahora normas especiales que regulan al Fideicomiso Público como una especie del Fideicomiso en General o Fideicomiso Privado, y lo ubican dentro de la Administración Pública Paraestatal.

Para Miguel Acosta Romero el Fideicomiso Público es un "contrato por medio del cual, el Gobierno Federal, a través de sus Dependencias y en su carácter de Fideicomitente transmite la titularidad de bienes del Dominio Público (previo Decreto de Desincorporación) o del Dominio Privado de la Federación, o afecta fondos públicos en una Institución de Crédito (por lo general llamados Bancos de Desarrollo), para realizar un fin lícito de interés público. Aclarando que esta definición: es aplicable a los Fideicomisos Públicos Federales, por ello no excluye la existencia de Fideicomisos Públicos locales establecidos en las Entidades Federativas, o incluso contratos por Municipios, ya que no habiendo prohibición para ello, creo que el concepto es también aplicable a estos dos tipos de Entidades que, de hecho, ya han celebrado este tipo de contratos, los cuales pueden clasificarse de Fideicomisos Públicos Locales y Municipales".⁶²

Por su parte los coautores de la obra "Fideicomiso Público una alternativa de la Administración" señalan con respecto a la definición de Acosta Romero que "es necesario precisar que al referirnos al Fideicomiso Público nos concretamos al constituido por el fideicomitente único del Gobierno Federal y no a los constituidos por el Departamento del Distrito Federal o los Gobiernos de los Estados de la República, aun cuando mucho de lo que se comenta es aplicable a estos"⁶³

Por otro lado Villagordoa Lozano nos comenta sobre la definición de Acosta Romero que: "con relación a la definición anterior, estimamos pertinente señalar que si bien es cierto que, desde el punto de vista formal, el Fideicomiso es una operación de crédito que se plasma mediante contrato que celebran fideicomitente y fiduciario, en el caso del Fideicomiso Público la celebración del contrato es una fase dentro del proceso, toda vez que existe un procedimiento jurídico 'sui generis' que se inicia con el acto jurídico que da viabilidad al Fideicomiso (Ley, Decreto o Acuerdo del Ejecutivo Federal), fija sus objetivos o características, determina las

⁶² ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1981. Pág. 256.

⁶³ LINCON BACA y Coautores. Fideicomiso Público una alternativa de la Administración. Servicios Técnicos de diseño e Impresión. México Distrito Federal 1982. Pág. 17.

condiciones y términos a que se ejecutara la condición, incremento, modificación, organización funcionamiento y extinción de los Fideicomisos del Gobierno Federal. La situación se explica porque a través del Fideicomiso Público no se integra una corporación con personalidad jurídica propia, sino una unidad económica reconocida por el Derecho, operada a través de Instituciones Fiduciarias. Consecuentemente, el Fideicomiso Público no se agota en una forma contractual, pues la ley le confiere el carácter de entidad auxiliar del Ejecutivo de la Unión".⁶⁴

Otra variante de los Fideicomisos Públicos según los coautores de Lincon Baca la constituyen aquellos Fideicomisos celebrados por "Entidades del Sector Paraestatal que tienen personalidad jurídica propia", y como ejemplo se citan a Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, el Seguro Social, etcétera, y en cuyo caso, el fideicomitente es el Órgano Público Descentralizado y actúan por conducto de sus órganos de administración y representación, y por lo general, el Director de estas Instituciones es quien celebra el contrato con un banco y afecta bienes de la Institución a un fin lícito".⁶⁵

La transmisión de la titularidad de los bienes de Dominio Público o del Dominio Privado de la Federación o fondos públicos de acuerdo con la Ley de Instituciones de Crédito, deberá seguir la forma de transmisión que se requiere para cada tipo de bienes, pero si se trata de bienes del Dominio Público, se tendrá presente que éstos deberán desafectarse de dicho dominio, y pasar al Dominio Privado de la Federación, mediante el respectivo Decreto de Desincorporación dictado por el Ejecutivo.

Por el efecto del Fideicomiso, los bienes se transfieren al fiduciario para que con ellos se realice el objeto y las finalidades que se pacten en el contrato respectivo.

⁶⁴ VILLAGORDOA LOZANO José M. El Fideicomiso, Asociación de Banqueros de México, México 1976 Pág. 189.

⁶⁵ LINCON BACA y Coautores. Op. cit. Pág. 18.

No existe imposibilidad legal para que cualquier Institución Financiera que tenga concesión o autorización para realizar operaciones fiduciarias, de acuerdo con la Ley de Instituciones de Crédito, pero en la práctica y por razones obvias generalmente funge como fiduciaria para este tipo de Fideicomisos el Banco de México.

El objeto de los Fideicomisos Públicos puede ser amplísimo, se utiliza para realizar la gama mas variada de actividades, que a manera de ejemplo señalaremos:

Aquellos constituidos para realizar planes de construcción de conjuntos habitacionales para personas de bajos ingresos, por citar algunos: Conjunto habitacional Tlaltelolco, Culhuacán, Unidad Habitacional Presidente Francisco I. Madero, Picos de Iztacalco, entre otros.

Los que operan eficientemente cierta clase de empresa sin tener personalidad jurídica propia, como ejemplo el Fondo de Cultura Económica.

Los desarrollos y parques industriales.

Los que actúan conjuntamente autoridades Federales, Locales y Municipales.

Los que operan como fondos de descuento, utilizados por el Gobierno Federal con recursos presupuestarios o fiscales en el Banco de México.

Los que se constituyen para desarrollo de cuestiones culturales, por ejemplo: FONDAN; para construcción de escuelas; para desarrollos portuarios; para realizar la remodelación urbana, solo por citar algunos.

La duración de un Fideicomiso como se vio con antelación, si se trata de persona jurídica es de 30 años, sin embargo la ley señala que cuando sean Instituciones de Beneficencia o de Orden Público su duración puede ser

indefinida. Según los coautores de la obra ya citada son ocho las características propias del Fideicomiso Público, a saber:⁶⁶

ESPECIALIDAD: El Fideicomiso permite reunir en un mecanismo relativamente más simple que una Secretaría de Estado o Empresa Paraestatal a grupos de técnicos especializados, programas concretos, presupuestos con orientación específica y mayor control en la efectividad de los programas.

RANGO DE OPERACIONES: En algunos de los Fideicomisos Públicos se practican simultáneamente operaciones de la más diversa índole, como por ejemplo, operaciones de crédito, inversiones financieras, infraestructura, construcción, mantenimiento, investigaciones, etc.

RÉGIMEN ESPECIAL: Al Fideicomiso Público le es aplicable un régimen especial constituido por diversos ordenamientos. Además el Comité Técnico cobra especial importancia en este tipo de Fideicomiso ya que los mismos se rigen por su Comité Técnico y sus reglas de operación en su caso.

TEMPORALIDAD: Como se vio anteriormente estos Fideicomisos no están sujetos a plazos.

RECEPTOR DE FONDOS ESPECÍFICOS: Por su naturaleza el Fideicomiso permite recibir fondos en que el fideicomitente desea que se mantengan en cuentas específicas y separadas. Este es el caso de los fondos públicos que por su naturaleza deben ser transparentes en su manejo.

OPERACIONES BAJO REGÍMENES PREFERENCIALES: Muchos de los Fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal tienen por finalidad otorgar créditos a tasas de interés mas bajas que las comerciales. "En este

⁶⁶ Ibid. Págs. 19 y 20.

sentido, el Fideicomiso se convierte en un instrumento de política económica que contribuye a apoyar con mas claridad alguna actividad considerada como prioritaria.

FORMA DE CREACIÓN: Estos fideicomisos normalmente tienen como antecedente para su constitución una Ley, un Decreto, un Acuerdo o alguna otra disposición administrativa del Ejecutivo Federal a través de sus dependencias, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el carácter de fideicomitente en los Fideicomisos constituidos o que constituya el Gobierno Federal.

II.2.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA.

Para el Diccionario de la Lengua Española, la palabra significa acción y efecto de descentralizar y esta última:

Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado.

Descentralización para el Derecho Administrativo es una forma jurídica en que se organiza la Administración Pública, mediante la creación de Entes Públicos por el legislador dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, y responsables de una actividad específica de interés público.

A través de esta forma de organización y acción administrativas, que es la Descentralización Administrativa, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos.

Aunque la multiplicación creciente de los fines del Estado, particularmente de orden económico, es forma jurídica que también se utiliza para actividades estatales de otros propósitos públicos.

Gabino Fraga la define en los términos siguientes:

"Al lado del régimen de Centralización existe una forma de organización administrativa: la Descentralización, que consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración Central una relación que no es la de jerarquía" y concluye: "el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de Descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos que hemos estudiado en capítulos anteriores".⁶⁷

Sigue la anterior idea Andrés Serra Rojas, al decir:

"Descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el Poder Central limitadas facultades de vigilancia y control".

En la doctrina mexicana se aceptan en general dos clases de Descentralización Administrativa: por servicio y por región. La primera caracterizada por organismos creados para prestar determinados servicios públicos (Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Instituto Mexicano del Seguro Social, Universidad Nacional Autónoma de México, etc.) y la segunda, por organismos instituidos para atender y satisfacer las necesidades públicas de una región, como es el Municipio.

Por nuestra organización jurídico-política de Gobierno, se impone referirse a tres entes: federación, Estados y Municipios, estos últimos son más bien un caso de Descentralización Política y no Administrativa.

En Francia, por ejemplo, es distinto. Cuenta con un gobierno y una administración de índole centralista, que permite la congruencia de una Descentralización Administrativa Regional.

⁶⁷ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 482.

Limitado a su contenido esencial, el término "Descentralización, evoca la idea de una colectividad local que, si bien englobada en otra colectividad más amplia, se administra ella misma, administra por sí sus propios negocios".

Es esencial en los Organismos Descentralizados su separación de la Administración Central, no estar sujetos a las decisiones jerárquicas de ésta.

Es una separación orgánica, administrativa y técnica a la vez, que en la medida que se pierde de derecho o de hecho, en la misma se irá perdiendo la fisonomía y la existencia jurídica real de la Descentralización Administrativa.

Dotar de personalidad jurídica y patrimonio propios, a los Entes Descentralizados es una forma de asegurar en parte esa autonomía, pero falta su autonomía económica consistente en la libre disposición de los bienes que forman su patrimonio y en la aprobación y ejecución que hagan de su presupuesto sin injerencia de ninguna autoridad central. Además, es necesario que políticamente así suceda y se respete.

En la vida real, los Organismos Descentralizados en México gozan de una autonomía sumamente precaria. A veces la Ley así lo declara y otorga, pero con su texto la desvirtúa y la política también a menudo la resta o la aniquila. Es difícil encontrar un Organismo Descentralizado autónomo.

Primero se crearon los Organismos Descentralizados, siguiendo la experiencia del Derecho Administrativo francés, y luego vino su caracterización general en la ley. Muy distante ésta de la que concibió la doctrina mexicana.

Son Organismos Descentralizados las Entidades creadas por Ley del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad

jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

La Descentralización se presenta cuando los Órganos Centrales del Estado tienen el mínimo de poder indispensable para desarrollar sus actividades.

Igualmente podemos entender a la Descentralización como una forma de organización administrativa en la cual se observa la privación de facultades deliberativas a los órganos periféricos.

Al lado de la Centralización Administrativa, sobrevive la Descentralización; mediante normas legislativas y reglamentos se crean Órganos Administrativos a los que se les transfieren facultades de decisión y no solamente de ejecución o preparatorias.

Considero estar en aptitud de explicar que la descentralización administrativa consiste en confiar determinadas actividades a Órganos dotados de cierta competencia, que respecto al Poder Central no guardan una relación de jerarquización, sino que solamente tienen facultades de vigilancia y de nombramiento.

Dichas facultades sobre los Órganos Descentralizados por el Poder Central, se reservan con el objeto de mantener la unidad de dicho poder, pues de lo contrario, si no existiera vínculo, dicho Órgano se convertiría en otro poder.

Gabino Fraga indica que Descentralización es la 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 jerárquica".⁶⁸

⁶⁸ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1971. Pág. 206.

Para Arrijoa Vizcaíno, el Órgano Descentralizado sin dejar de formar parte del Estado, no prescinde de su poder público regulador y de la tutela administrativa.⁶⁹

La Descentralización Administrativa es una forma de organización que adopta la Administración Pública mediante una Ley, para desarrollar actividades que competen al Estado, de interés general en el momento dado y a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:

- **Personalidad Jurídica.**
- **Patrimonio Propio.**
- **Régimen Jurídico Propio**

En opinión del maestro Horacio Uresti:

“La mayoría de los Organismos Descentralizados desarrollan una actividad política administrativa y ese carácter también lo tienen los funcionarios que lo integran, ya que sus nombramientos son hechos por el Ejecutivo Federal o a través de los coordinadores de Sector, según se desprende de los artículos 52 y 53 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone la obligación que tienen los Titulares de Organismos Descentralizados de acudir al Congreso cuando cualquiera de sus Cámaras requiere información relacionada con el Organismo que dirigen o se discuta una Ley de su ramo. “.⁷⁰

Para Martínez Morales:

⁶⁹ ARRIJOA VIZCAÍNO, Adolfo. Apuntes tomados durante el Curso de Derecho Administrativo I. Facultad de Derecho Universidad Nacional Autónoma de México. México Distrito Federal 1974.

⁷⁰ URESTI ROBLEDO, Horacio. Apuntes tomados durante el Curso de Derecho Administrativo I. Facultad de Derecho Universidad Nacional Autónoma de México. México Distrito Federal 1973.

“La Descentralización Administrativa está reservada en cuanto a su expresión, para significar a determinados Organismos del Poder Ejecutivo, con el cual guardan una relación indirecta.

“La Descentralización como forma de organización administrativa, surge de la necesidad de imprimirle dinamismo a ciertas acciones gubernamentales mediante el ahorro de los pasos que implica el ejercicio del poder jerárquico, propio de los Entes Centralizados.

“En su surgimiento, influyó la incursión del Estado dentro de actividades industriales, financieras y comerciales, las cuales implicaban conferirle un matiz de Empresa Privada a las organizaciones encargadas de esas tareas.

“En nuestro país, por iniciativa de Lucas Alamán, se crea en 1830 el primer órgano Descentralizado: el Banco de Avío.

Sin embargo, es en el período de consolidación de la República Mexicana, en el cual los Entes Descentralizados proliferan, principalmente dentro de los ramos de las finanzas, los energéticos y las comunicaciones”.⁷¹

En la actualidad, la Descentralización mexicana equivale a lo que la Ley denomina Administración Pública Paraestatal; ésta comprende Organismos Descentralizados en sentido estricto, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos Públicos los cuales presentan una serie de variantes.

La Descentralización Administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen al Poder Ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.

⁷¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico Harla. Derecho Administrativo. México Distrito Federal 1998. Págs. 66

En la creación de esos órganos, el Estado puede recurrir a las figuras de Derecho Público o de Derecho Privado.

Según las leyes mexicanas, en el primer caso estaremos frente a Organismos Descentralizados, y en el segundo, ante Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos Públicos.⁷²

Conforme al criterio dominante en materia administrativa, se pueden señalar las siguientes características de los Órganos Descentralizados:

Son creados por Ley del Congreso o por Decreto del Presidente de la República.

El orden jurídico les reconoce una personalidad jurídica propia distinta de la del Estado.

Dichos organismos cuentan con patrimonio propio.

Tienen autonomía jerárquica con respecto al Órgano Central.

Realizan una función administrativa, en virtud de que sus cometidos tienen esa característica.

Existe un control o tutela por parte del Estado respecto a estos órganos.

Anteriormente, la Doctrina señaló tres tipos de Descentralización por servicios, por región y por colaboración, refiriéndose la primera al organismo que presta servicios públicos, la segunda al municipio y la tercera a organizaciones de particulares que coadyuven con el Estado.

⁷² MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico Harla. Derecho Administrativo. México Distrito Federal 1998. Págs. 66 y 67.

II.2.4 ORGANOS DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO Y LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS DEL ESTADO.

Los Organismos Descentralizados del Estado son el instrumento principal con que actúa el Estado. Forman un Órgano de la Administración Pública Paraestatal consistente en entes colectivos creados por Ley del Congreso o Decreto del ejecutivo, con personalidad jurídica y patrimonio propio pudiendo adoptar cualquier estructura legal.

Su objeto es la realización de actividades correspondientes a áreas estratégicas y prioritarias, la prestación de un servicio público o social, así como la actividad tendiente a fines de existencia o seguridad social (IMSS, ISSSTE).

La Ley o Decreto debe contener: la denominación del organismo, su domicilio, su objeto, como se va a conformar e incrementar su patrimonio, así como las facultades y obligaciones del Director General.

Una vez que este órgano nace es obligación del Gobierno con el Estatuto Orgánico que es la normatividad interna, deberá inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados.

Cabe mencionar que las características mas importantes son: que estos entes selectivos de la Administración Pública Federal pueden adaptar cualquier forma, que el Estado únicamente aporta en una ocasión cuando este órgano se gesta y que su área de acción es mas amplia; en tanto que en los Órganos Autónomos del Estado como son el Instituto Federal Electoral, La Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Banco de México al decir del Doctor Miguel Acosta Romero⁷³ son órganos que cuentan con autonomía propia tanto de gestión como presupuestaria y no pertenecen a ninguno de los Poderes de la Unión, esto debido a sus

⁷³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Op. Cit. Págs. 279, 282 y 284.

funciones las cuales son fundamentales para la existencia y funcionamiento del Estado, así como un equilibrio integral del mismo.

A continuación hago una mención de manera breve de estos órganos:

El Banco de México tiene su fundamento en el artículo 28 constitucional, el cual señala, que el Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

Por cuanto al Instituto Federal Electoral, es un organismo público, autónomo, responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales, es decir, las relacionadas con la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los Diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, es independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño. En su integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los Partidos Políticos Nacionales y los Ciudadanos. Para el desempeño de sus actividades, el Instituto cuenta con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral. A diferencia de los organismos electorales anteriores, que sólo funcionaban durante los procesos electorales, el Instituto Federal Electoral se constituye como una Institución de carácter permanente. El Instituto Federal Electoral tiene su sede central en el Distrito Federal y se organiza bajo un esquema desconcentrado que le permite ejercer sus funciones en todo el territorio nacional. La Constitución dispone que el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales que tiene a su cargo el Instituto Federal Electoral se debe regir por cinco principios fundamentales:

1. CERTEZA. Alude a la necesidad de que todas las acciones que desempeñe el Instituto Federal Electoral estén dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables.

2. LEGALIDAD. Implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, en el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas el Instituto Federal Electoral,

se debe observar, escrupulosamente, el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan.

3. INDEPENDENCIA. Hace referencia a las garantías y atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman la institución para que sus procesos de deliberación y toma de decisiones se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido.

4. IMPARCIALIDAD. Significa que en el desarrollo de sus actividades, todos los integrantes del Instituto Federal Electoral deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera irrestricta, cualquier interés personal o preferencia política.

5. OBJETIVIDAD. Implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional. De manera expresa y precisa, el ordenamiento legal dispone que la organización y funcionamiento del Instituto Federal Electoral apunte al cumplimiento de los siguientes fines: Contribuir al desarrollo de la vida democrática, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos. Integrar el Registro Federal de Electores, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, llevar a cabo la

promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

El Instituto Federal Electoral tiene a su cargo en forma integral y directa todas las actividades relacionadas con la preparación, organización y conducción de los procesos electorales, así como aquellas que resultan consecuentes con los fines que la ley le fija. Entre sus actividades fundamentales se pueden mencionar las siguientes: Capacitación y educación cívica, geografía electoral, derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas, padrón y listas de electores, diseño, impresión y distribución de materiales electorales. Preparación de la jornada electoral, cómputo de resultados, declaración de validez y otorgamiento de constancias en la elección de diputados y senadores, regulación de la observación electoral y de las encuestas y sondeos de opinión.

En lo que corresponde a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, perteneciente al Estado mexicano. Su principal objetivo es la protección de los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 102 B establece, El Congreso de la Unión y las legislaturas de las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior formularán recomendaciones públicas no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del título cuarto de esta Constitución.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las Entidades Federativas.

Las atribuciones que tiene este Órgano son la protección y defensa de los Derechos Humanos en México que fue elevada a rango constitucional el 28 de enero de 1992, con la publicación del Decreto que adicionó el apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta disposición facultó al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecieran organismos especializados para atender las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorios de Derechos Humanos, por parte de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, así como para formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes.

Con fecha 13 de septiembre de 1999 se reformó el artículo 102, apartado B constitucional, en el cual se señala que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. El objetivo esencial de este organismo es la protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

CAPÍTULO TERCERO.

LA LOTERÍA NACIONAL.

III.1 NATURALEZA JURÍDICA.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las Entidades Federativas.

Las atribuciones que tiene este Órgano son la protección y defensa de los Derechos Humanos en México que fue elevada a rango constitucional el 28 de enero de 1992, con la publicación del Decreto que adicionó el apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta disposición facultó al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecieran organismos especializados para atender las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorios de Derechos Humanos, por parte de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, así como para formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes.

Con fecha 13 de septiembre de 1999 se reformó el artículo 102, apartado B constitucional, en el cual se señala que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. El objetivo esencial de este organismo es la protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

CAPÍTULO TERCERO.

LA LOTERÍA NACIONAL.

III.1 NATURALEZA JURÍDICA.

La Lotería, es el juego público de azar en el que se premian con diversas cantidades varios billetes o números sacados a la suerte entre un gran número de ellos que se ponen a la venta.

Es una forma de especulación porque se pueden ganar grandes sumas de dinero con una mínima inversión inicial, y no hay que realizar ninguna actividad.

Igualmente se considera como un sorteo de mercaderías, dinero u otra cosa hecho ante autoridad pública.

Es un juego de azar administrado por el Estado en que se premian con diversas cantidades varios billetes sacados a la suerte, entre un gran número de ellos que se ponen en venta.

Desde el punto de vista etimológico y gramatical, se puede definir a la lotería, como aquél juego de azar, en el cual el dinero que se determina como premio está dividido en varios grupos, conocidos como lotes, motivo por el cual la lotería del tipo que se trate tiene como rasgo distintivo, el referirse a divisiones. Por ejemplo, el juego denominado lotería, que consiste en ir señalando las casillas numeradas o con determinada figura, en unos cartones que tiene cada jugador a medida que se van dando a conocer, pueden dar lugar a que el jugador vaya integrando su tabla o cartón, a fin de que una vez completada, gane el premio que ofrecen.

Recordemos que éste juego de la lotería es muy frecuente verlo en las ferias populares de las diferentes poblaciones de nuestro país.

Desde el punto de vista jurídico, la Lotería Nacional es un Organismo Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con fundamento en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contando con su propia ley orgánica, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de enero de 1985, igualmente cuenta con su

reglamento interior, el cual fue expedido el 24 de julio del mismo año, desde el punto de vista orgánico está constituida por una Dirección General, una Dirección General adjunta, una Contraloría Interna, una Dirección Jurídica, una Dirección de Relaciones Públicas; una Coordinación de Asesores, una Dirección adjunta de Planeación y Desarrollo Institucional, una Dirección adjunta de Comercialización, una Dirección adjunta de Producción y una Dirección adjunta de Administración y Finanzas.

La Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, en su artículo 2° determina que:

"El objeto del organismo es apoyar económicamente las actividades a cargo del Ejecutivo Federal en el campo de la asistencia pública, destinando a ese fin los recursos que obtenga mediante la celebración de sorteos con premios en efectivo.

Dichos recursos, una vez deducidos el monto de los premios, reintegros y gastos de administración, así como el importe que se asigne para formar e incrementar las reservas y garantías a que se refiere ésta Ley, serán enterados a la Tesorería de la Federación para su destino específico."

III.2 DESARROLLO HISTÓRICO.

En este apartado, llevaremos a efecto un estudio pormenorizado de los diversos caminos por los cuales ha transitado la Institución objeto de nuestro estudio, tanto a nivel mundial, como a nivel nacional, haciendo el presente estudio, en relación con los antecedentes históricos y la evolución de la Lotería Nacional, en la época colonial y en el México Independiente.

III.2.1 EN EL MUNDO.

Las loterías se remontan hasta la antigüedad. Los emperadores romanos las utilizaban como entretenimiento, al igual que los señores feudales en Europa.

Se cree que la primera lotería estatal surgió en el año 1520, en Francia, convirtiéndose en una importante fuente de ingresos para el Estado.

A partir de entonces se crearon numerosas Loterías Privadas, hasta que se unieron todas en la Lotería Nacional en 1776. En España, la que hoy es conocida como lotería primitiva fue instaurada por el rey Carlos III.

Las loterías perdieron popularidad a lo largo del siglo XIX debido a los numerosos fraudes que cometían las Loterías Privadas, por lo que fueron prohibidas en muchos países, al igual que las Públicas.

A principios del siglo XX algunos Gobiernos, así como Instituciones caritativas y religiosas, seguían organizando loterías para recaudar fondos.

En España, Italia y otros países existían Loterías Nacionales. Francia recuperó la lotería nacional en 1933.

Durante la II Guerra Mundial la Unión Soviética promocionó la venta de bonos regalando un billete de lotería con cada bono.

En la posguerra volvieron a aparecer todo tipo de loterías, y en la actualidad constituyen una importante fuente de ingresos en casi todos los países. No obstante, en casi todos ellos están prohibidos los juegos de azar privados.

Carlos Fabé Fernández Villa Abrillé nos relata que en la Antigua Roma ya se jugaba una especie de lotería o rifa en la fiesta de los saturnales;

posteriormente, durante el Imperio se acostumbraban a celebrar sorteos en las fiestas públicas y banquetes.

Tras un eclipse durante la época medieval, en la que sin embargo, existieron rifas y sorteos más o menos tolerados por los monarcas e incluso, por la iglesia, la lotería reapareció durante el renacimiento en las principales repúblicas y principados italianos: Florencia, Venecia, Génova y Nápoles entre otros.

De Italia pasó a Francia, donde en 1760 se creó la Lotería Real, durante el siglo XVIII se extendió por casi toda Europa (Inglaterra, Países bajos, Alemania, España y Suiza, entre otros) e incluso pasó a América (México en 1769).

Los Estados europeos hicieron de las loterías una importante fuente de ingresos para sus tesorerías, por lo que las monopolizaron bajo la forma de Loterías Reales y posteriormente, Nacionales.

Empero las loterías, no sólo constituyeron para los Estados un importante recurso financiero directo, en Francia e Inglaterra se unió la lotería a la emisión de empréstitos, de modo que los primeros suscriptores recibían como premio billetes de lotería.

En algunos países, Francia principalmente, la Lotería Nacional pasó a ser casi exclusivamente un anexo de los empréstitos que tenía por objeto estimular a los suscriptores.

Así, en 1743, se crearon los empréstitos-lotería, con lotes de dinero y rentas vitalicias, incluso los perdedores tenían derecho a una renta vitalicia del 5%, finalmente, éste tipo de empréstitos fue suprimido en 1788. En

España, la lotería fue creada por Carlos III el 30 de septiembre de 1763, aunque anteriormente habían existido loterías a escala local.⁷⁴

Continúa el autor señalando que sobre un total de 90 números, eran premiados 5, y las ganancias iban a parar exclusivamente a la beneficencia (hospitales, asilos, hospicios) aunque al ir adquiriendo auge se convirtió en un importante recurso financiero para el Estado; en pocos años la recaudación pasó de dos millones de reales a once millones de estos.

Para garantizar la entrega de los premios la Real Hacienda pasó a controlar los fondos al tiempo que aseguraba la seriedad a los sorteos, a los que asistía el propio Gobernador del Consejo de Hacienda.

Las Cortes de Cádiz implantaron el 14 de mayo de 1812 un nuevo tipo de lotería, la moderna sobre la que se basan los actuales sorteos; cada billete tenía un billete distinto y estaba repartido en varias partes.

El 75% de la recaudación se destinaba para premios y el resto pasaba al Estado. La Nueva Lotería fue muy popular durante el reinado de Fernando VII, en el que ya se celebraron sorteos extraordinarios.

La vieja lotería, teóricamente benéfica, fue perdiendo importancia frente a la nueva ley, y fue abolida en 1862.

A principios del siglo XX, se celebraron tres sorteos mensuales, aparte del extraordinario de Navidad y los billetes fueron divididos en diez participaciones (décimos).

En 1911, tomó el nombre de Lotería Nacional. Durante la guerra civil, existieron dos loterías, una en cada zona.

⁷⁴ FABÉ FERNÁNDEZ VILLA ABRILLÉ, Carlos. La Lotería Nacional en España: Editorial y Librería General. Madrid España 1949. Págs. 11 a 13.

Posteriormente la Lotería Nacional pasó a depender de la Dirección General de Timbres y Monopolios; y más tarde, de la Dirección General de Loterías.

Se han creado numerosos sorteos extraordinarios, y se han modificado tanto el sistema de extracción de los números premiados, como el valor de los premios.⁷⁵

En Argentina, al decir del Doctor Roque Fortunato Garrido, inicialmente se prohibió el juego de loterías en la Capital Federal y Territorios Nacionales.

Se proscribió la circulación, venta o introducción de billetes y la infracción se castigaba con pena de prisión y multa; esta Ley es de septiembre de 1865.

Tal criterio restrictivo, subsiste hasta el año de 1883; en forma sucesiva se autoriza el juego de loterías a la sociedad de damas de la misericordia de la capital, municipalidad, sociedad damas de caridad, señoras de San Vicente de Paul y Cruz Roja, el fin benéfico es obvio y se autoriza la extracción periódica de una lotería con fines benéficos al Municipio de la Capital.

Con fecha 2 de noviembre de 1895, se promulga la Ley que establece la Lotería de Beneficencia Nacional; finalmente, mediante un decreto de 1898 se organiza la Lotería de Beneficencia Nacional y casinos a cargo de la Administración de la Lotería, creada por la ley 1813 y de los casinos y salas de juego.⁷⁶

⁷⁵FABÉ FERNÁNDEZ VILLA ABRILLÉ, Carlos. Op. Cit. Págs. 13 a15

⁷⁶ GARRIDO ROQUE, Fortunato. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XIII. Editorial Driskill. Buenos Aires Argentina 1979. Págs. 847 y 848.

Observamos, como en Europa y en Argentina, la Lotería Nacional ha sido controlada por el Estado, y esto es lógico en virtud de que es la organización estatal la única instancia que puede darle seriedad y credibilidad a una actividad lúdica, que puede transformar de manera radical la vida de aquél, quien únicamente adquirió un billete de lotería, pretendiendo en principio, auxiliar a quien los vende, empero, también motivado por ese afán innegable de satisfacer un deseo, consistente en "tentar a la suerte".

III.2.2 EN NUESTRO PAÍS.

En este apartado reseñaremos la evolución histórica de la Lotería Nacional en México.

III.2.2.1 ÉPOCA VIRREINAL.

Ricardo Méndez Silva afirma que desde el punto de vista jurídico, el colonialismo ha sido el movimiento por el cual un estado ha incorporado a su territorio y a su régimen interno a terceros países.

Históricamente se ha presentado el fenómeno de absorción en distintas épocas y con modalidades también diferentes. La formación del Estado nacional en Europa tuvo como efecto hacia el exterior un desdoblamiento imperial.

El descubrimiento de América fue seguido por un proceso de colonización capitaneado principalmente por España y Portugal, seguidos posteriormente estos países por Inglaterra, Francia y Holanda.

El Derecho y los planteamientos jurídicos estuvieron aparejados con la penetración fáctica, bien para hacer legítimos los títulos de propiedad obtenidos por la conquista y la colonización o bien para cuestionarlos.

La Bula intercoetera de 1494, implicó un arreglo entre los dos países, modificando la solución original del Papa Borgia.

Los alegatos de Francisco de Vitoria, sobre la polémica del descubrimiento del nuevo mundo, sostuvieron la validez de los principios del *ius communicationis*, y del *ius commertium*.⁷⁷

Sigue explicando el autor, que precursor del régimen de la descolonización; fue la posición relativa a que los naturales tenían títulos originales de propiedad de los que no podían ser desprovistos y de que la acción de España debía reducirse a la evangelización.

La célebre polémica indiana que tuvo lugar entre Ginés de Sepúlveda y Fray Bartolomé de las Casas, sosteniendo el primero el argumento del principio de la igualdad cristiana de los seres humanos.

Son las grandes controversias jurídicas que surgieron a fines del siglo XV y a lo largo del siglo XVI para enfrentar los problemas que originó el nuevo mundo.

La colonización, expresión de la fuerza y de la superioridad material de un país sobre otro, ha tenido la respuesta dialéctica de la descolonización, también en el terreno de los hechos y en la generación de otras situaciones jurídicas.

En el caso de nuestro País, la colonización fue además de integral, bastante agresiva por parte de los españoles, principiando porque cambiaron el nombre de México, por el de Nueva España; introdujeron la denominada religión católica, aun cuando debe llamarse cristianismo; en virtud de que la palabra católica, se refiere a universal y en ese sentido, todas las religiones aspiran a serlo, además con el pretexto de ser superiores los españoles a los mexicanos, denominados despectivamente "indios", forma que hasta

⁷⁷ MÉNDEZ SILVA, Ricardo. Diccionario Jurídico Mexicano. 9^a. Edición. Tomo A-CH. Editorial Porrúa UNAM. México Distrito Federal 1996. Pág. 507.

hace poco en México se utilizaba para referirse con desprecio a alguien, hicieron uso en forma por demás humillante del "Derecho de Pernada", lo cual dio lugar al mestizaje que hasta nuestros días se observa en la población nacional.⁷⁸

Desafortunadamente, a México ingresó la escoria del pueblo español, es decir un grupo de ex convictos, de maleantes y de vagos, quienes únicamente impulsados por su afán aventurero llegaron a América y concretamente a México a apoderarse violenta e injustamente de riquezas materiales y espirituales de una nación ya añeja y muy importante desde esa época de la historia.

Por si lo explicado no fuera criticable, cabe señalar que fueron los colonizadores españoles, los que introdujeron a México la corrupción, que significa la acción de ensuciar algo para muestra de lo que establecemos, citaremos textualmente al Maestro Guillermo Colín Sánchez, quien en su libro Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, menciona:

Los procesos no sufrían dilación, se resolvían en un término corto, NO SE ADMITÍA COHECHO. NO SE FAVORECÍA AL INCULPADO EN GENERAL LA JUSTICIA SE ADMINISTRABA CON GRAN RECTITUD...⁷⁹

Evidentemente que la forma de conducirse por las autoridades judiciales prehispánicas, fue alterada por la forma incorrecta de resolver cuestiones importantes como es la impartición de justicia, por los españoles, a los cuales únicamente la Malinche y los seguidores de ella, ataban a los colonizadores de nuestro País.

De conformidad con el Manual de Información y Actualización de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública:

⁷⁸ MÉNDEZ SILVA, Ricardo. Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit. Pág. 507.

⁷⁹ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. 15ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1995. Pág. 247.

"Nuestra Institución, tiene ya una historia de más de 200 años, a través de los cuales se han llevado a cabo innumerables acontecimientos, algunos de ellos se mencionan a continuación:

"El 7 de agosto de 1770, fue publicado en los parajes de la ciudad de México, por el Virrey Carlos Francisco de Croix, el Bando que funda la Real Lotería de la Nueva España, por instrucciones de su Majestad Carlos III, Rey de España.

"El Manifiesto, es el principio de la historia de la Real Lotería y de acuerdo con las crónicas, el consentimiento del monarca español fue obtenido por Don Francisco Xavier de Sarria.

"El primer sorteo fue fijado para el 2 de enero de 1771, a fin de dar tiempo a la organización del mismo, sobre un fondo estable de un millón de pesos; sin embargo, debido al alto costo del billete (20 pesos) accesible únicamente a la clase que detentaba el poder, la cual era minoría, únicamente se reunió por venta de billetes la cantidad de 84,000 pesos, postergándose el sorteo para el 13 de mayo del mismo año, fecha en que se realizó con el fondo mencionado.

Ésta situación, empero, condujo a precisar la naturaleza y objetivos de la Lotería Nacional, con base en preceptos filosóficos vigentes en aquella época, puesto que, para asegurar la comercialización del billete de lotería, se buscó interesar a las clases de bajos ingresos económicos, modificando el precio del billete y subdividiéndolo en fracciones equivalentes a un cuarto; además se dispuso que del 14% destinado a gastos del giro, si existiera algún sobrante éste fuera destinado a la Asistencia Pública; como toda Institución que vio la luz en el periodo colonial y que se identificaba con los intereses peninsulares, puesto que en realidad servía para multiplicar los

ingresos del reino, la Gran Lotería de la Nueva España, desaparece al proclamarse México como Nación Independiente".⁸⁰

III.2.2.2 MÉXICO INDEPENDIENTE.

La situación de la Lotería Nacional en el México independiente fue la siguiente:

La guerra de independencia trastornó gravemente el funcionamiento de la Real Lotería de la Nueva España, iniciando su declinación.

"Al triunfo de las armas insurgentes, desaparece obedeciendo ello tal vez al nombre, al destino de los fondos (recursos para multiplicar los ingresos del reino, y sólo ocasionalmente y ante apremios insoslayables, para auxiliar a las Instituciones de Beneficencia), o a la pobreza del pueblo.

"Sin embargo, las loterías no desaparecieron totalmente, puesto que en esa época proliferaron y se organizaron como negocios particulares o como fuente de recursos para instituciones específicas.

"Fue hasta 1831 que el gobierno, habiendo observado los beneficios que a la corona de España había proporcionado la Real Lotería, autorizó la existencia de una lotería en México, la cual era la prolongación de la que anteriormente existía, ya que la reglamentación en que estaba basada la Real Lotería, se hallaba rigiendo en casi todos los puntos a ésta última.

"En 1842, se expidió la ley que puso la venta de lotería a cargo de la academia de San Carlos, para liberarla del enorme déficit que padecía.

"La situación permaneció igual, hasta que el primero de mayo de 1861, Don Benito Juárez, emitió un decreto que estableció una Lotería Nacional y

⁸⁰ MANUAL DE INFORMACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LA LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA. México Distrito Federal 1996. Págs. 3 y 4.

fue la única que existió en la República quedando, en tal virtud, suprimidas todas las rifas pequeñas que se hacían directamente en la capital.

"Don Venustiano Carranza, expidió un decreto en Veracruz el día 13 de enero, para suprimir el funcionamiento de la Lotería Nacional.

"Cinco años después, el 7 de agosto de 1920, Don Adolfo de la Huerta, Presidente interino de la República, decretó el establecimiento de una lotería de Beneficencia Pública, cambiando sus fines, aunque no su estructura. Esta contradicción se corrigió al organizarse la Lotería Nacional para la Beneficencia Pública.

"Finalmente, el 30 de diciembre de 1939, el General Lázaro Cárdenas 1" expidió un decreto creando la Secretaría de Asistencia Pública, entre cuyas atribuciones se incluyó a la Lotería Nacional.

"A partir de esa fecha, dejó de ser para la beneficencia pública y se convirtió en **"LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA"**.⁸¹

"El 13 de agosto de 1947, aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de Juegos para el Distrito Federal y Territorios Federales, el cual prohíbe la celebración de juegos de azar, excepto los sorteos celebrados por la Lotería Nacional, entonces autorizada por el Presidente de la República, Lic. Miguel Alemán Valdés.

"En un acuerdo emitido por el Ejecutivo y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1977, se establece que a partir de esa fecha, Lotería Nacional se integra al sector de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siendo esto uno de los pasos para incrementar la productividad en la Administración Pública Federal.

⁸¹ MANUAL DE INFORMACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LA LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA. Op. Cit. Págs. 5 y 6.

"En mayo de 1987, durante la administración del Lic. Jesús Rodríguez y Rodríguez, y de acuerdo con el programa de simplificación administrativa, dictada por el Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, se inicia el proyecto de modernización de la Lotería Nacional, consistiendo éste en un moderno sistema de cómputo, para el proceso de billetes; desde la impresión del mismo, hasta la lista de premios y pago de los mismos; llegando a feliz término, durante la administración del Licenciado Guillermo Hori Robaina, quien dio todo su apoyo para esta tarea.

"En la administración del Contador Público Ramón Aguirre Velázquez, se logró la aceptación del primer gran sorteo iberoamericano, que se llevó a cabo en octubre de 1990 en la ciudad de Querétaro; asimismo, en el mes de abril de 1991 las autoridades correspondientes aprobaron la lotería instantánea.

En la actualidad, el radio de acción de la Lotería Nacional ha sido ampliado, toda vez que los sorteos referentes a las loterías instantáneas, son regulados por el Organismo Descentralizado de referencia, de manera tal que su actividad reguladora, les otorga seriedad a dichos sorteos instantáneos".⁸²

En la época contemporánea la Lotería Nacional para la Asistencia Pública se encuentra en una grave crisis financiera en virtud de que la situación que vive el país le impide a los habitantes del mismo disponer de parte de sus ingresos para comprar un billete de lotería, pues no obstante que se trata de una oportunidad de allegarse de fondos económicos que le aquejan, lo que gastara en el referido billete, puede aplicarlo para adquirir satisfactores para él y para su familia.

⁸² MANUAL DE INFORMACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LA LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA. México Distrito Federal 1996. Op. Cit. Págs. 7 y 8.

III.3 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA.

En este punto se hablará de las funciones de las autoridades de la Lotería Nacional en México.

En la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública artículo 1, se establece:

"La Lotería Nacional para la Asistencia Pública es un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal".

En la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública artículo 2, se prevé:

"El objeto del organismo es apoyar económicamente las actividades a cargo del Ejecutivo Federal en el campo de la asistencia pública, destinando a ese fin los recursos que obtenga mediante la celebración de sorteos con premios en efectivo.

Dichos recursos, una vez deducidos el monto de los premios, reintegros y gastos de administración, así como el importe que se asigne para formar e incrementar las reservas y garantías a que se refiere esta Ley, serán enterados a la Tesorería de la Federación para el cumplimiento de su destino específico".

Se dispone en la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública artículo 4, lo siguiente:

“La administración de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública estará a cargo de:

“I.- La Junta Directiva, y

“II.- El Director General.

El organismo contará con dos comisarios, nombrados, uno por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el otro por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación”.

Se determina en la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública en Artículo 6:

“Corresponde a la Junta Directiva:

“I.- Aprobar la organización estructural y funcional de la Institución expidiendo al efecto su reglamento interior;

“II.- Aprobar, supervisar y evaluar los programas del organismo;

“III.- Aprobar los anteproyectos de presupuesto anual de ingresos y de egresos;

“IV.- Aprobar las bases para la realización de las distintas clases de sorteos;

“V.- Aprobar la constitución y los incrementos de las reservas y garantías, así como las bases para su operación, de conformidad con las autorizaciones

que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

“VI.- Determinar las garantías que deben constituir los expendedores de carácter fijo y los vendedores ambulantes de billetes, a efecto de obtener la dotación de billetes correspondiente;

“VII.- Aprobar los calendarios semestrales de sorteos y el reparto de premios de los mismos;

“VIII.- Analizar y aprobar, en su caso, el informe anual de actividades y de resultados que rinda el Director General;

“IX.- Aprobar las bases para la devolución de los billetes que no logren enajenar los expendedores de carácter fijo o los vendedores ambulantes de billetes, y

X.- Ejercer las demás atribuciones que le correspondan conforme a las leyes”.

Se establece en la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública en su artículo 7:

“Corresponde al Director General:

“I.- Dirigir, administrar y representar legalmente al organismo;

“II.- Nombrar al personal de la entidad;

“III.- Elaborar y proponer a la Junta Directiva los programas y presupuestos del organismo;

“IV.- Rendir a la Junta Directiva un informe anual de actividades y de resultados; y los demás informes que la propia Junta determine. El informe anual será presentado a más tardar el último día del mes de febrero que corresponda y una vez aprobado, deberá publicarse;

“V.- Llevar a cabo todos los actos necesarios para el cumplimiento de los objetivos del organismo, que no queden reservados conforme a esta Ley a la Junta Directiva, y

VI.- Las demás atribuciones de administración que le otorgue la Junta Directiva”.

El Director General de la Lotería Nacional, lo nombra el Presidente de la República.

CAPÍTULO CUARTO.

ANÁLISIS ECONÓMICO SOCIAL DE LA LOTERÍA NACIONAL EN MÉXICO.

IV.1 ASISTENCIA SOCIAL.

El Diccionario Jurídico Mexicano señala:

“La Asistencia Pública es una función que ha ejercido el Estado Mexicano para proteger dentro de la sociedad a la población, de los riesgos que traen consigo la insalubridad, las enfermedades, la desnutrición, el abandono, la contaminación ambiental y otros males sociales que afectan la salud y seguridad vital de los individuos. Esta función no tiene como fin solamente a la prevención de enfermedades y su curación, sino que conlleva para los desvalidos la existencia de servicios médicos, de higiene y de protección social que requieran cuando su vida se encuentra amenazada o en grave peligro por las condiciones de vida que las rodean.

“En el Derecho Administrativo Mexicano se considera a la asistencia pública como objeto de estudio de esta rama del derecho. Su concepto abarca el análisis histórico y el estudio de la naturaleza jurídica de las instituciones públicas y privadas, de los actos y procedimientos que tienden a proteger a los individuos satisfaciendo sus necesidades sociales y garantizándoles los medios suficientes para atender sus carencias vitales, cuando no cuentan con beneficios derivados de otras prestaciones sociales que corresponden a derechohabientes de regímenes particulares de Seguridad Social”.⁸³

Seguimos leyendo en la obra que:

⁸³ VOZ ASISTENCIA PÚBLICA. 9ª. Edición. Tomo A-CH. Editorial Porrúa UNAM. México Distrito Federal 1996. Pág. 244.

“El concepto de Asistencia Pública en México, ya superado en el orden de la Legislación Administrativa Federal, se ha forjado a través de la historia de los hospitales de beneficencia y orfanato de la vida colonial, creados en el siglo XVI bajo concepciones monásticas y de caridad, para más tarde convertirse en Instituciones Públicas, enmarcadas por una Legislación Administrativa muy característica de los siglos XVII y XVIII.

“La culminación de este proceso evolutivo corresponde al surgimiento de las Instituciones Republicanas de la época independiente y más tarde afloran con la aparición de las garantías sociales que surgen del movimiento revolucionario de 1910, para dar origen a otras Instituciones que complementan a la asistencia pública, son propias de la Seguridad Social y se derivan de un concepto más evolucionado que se denomina, Asistencia Social.

“En el siglo XIX las Instituciones de Beneficencia Pública heredadas de la Colonia fueron administradas en algunas épocas por los ayuntamientos y el 4 de enero de 1841, con la creación del Consejo Superior de Salubridad del Departamento de México, que se convirtió en 1876 en el Consejo Superior de Salubridad del Distrito y Territorios Federales, dicha administración pasó a ser competencia de este Órgano Federal.

“Con posterioridad se sumaron a estas Instituciones, la Dirección General de Beneficencia Pública que continuó administrando los fondos de los hospitales y al desaparecer el 30 de agosto de 1862, de nueva cuenta transfirió aquellos hacia los ayuntamientos. Por esta circunstancia y hasta 1879 el Gobierno de la Ciudad de México administró hospitales, hospicios, casas de corrección y otros establecimientos de Beneficencia Pública. A partir del 23 de enero de 1879 se inicia la configuración de un régimen jurídico administrativo de la Asistencia Pública al erigirse la junta denominada Dirección de Beneficencia Pública que reasumió la administración de los fondos que el ayuntamiento administraba, teniendo únicamente jurisdicción en el Distrito Federal.

Igualmente el 1 de agosto de 1881 se emitió el Reglamento de la Beneficencia Pública y en virtud del cual los establecimientos asistenciales y de beneficencia pasaron a formar parte de la estructura interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de Gobernación”.⁸⁴

Seguimos leyendo en el Diccionario en estudio que:

“En el periodo comprendido entre la promulgación de la Constitución de 1917 y las reformas constitucionales que consagraron como garantía social el derecho a la salud el 3 de febrero de 1983, se inició un proceso evolutivo en las estructuras administrativas del Gobierno Federal, en el cual las Instituciones encargadas de ejercer funciones relacionadas con la Asistencia Pública, se encuadran en dos etapas bien diferenciadas, a saber:

“A) La Asistencia Pública como función encomendada al Estado, durante el periodo posrevolucionario fue materia de la competencia de una Secretaría de Estado, que asumió como denominación el propio concepto y que fue creada a iniciativa del presidente Lázaro Cárdenas, por decreto del Congreso de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1937, para modificar a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1935. La Secretaría de la Asistencia Pública además de contar con atribuciones sustantivas para controlar, coordinar y vigilar cualquiera actividad de Asistencia Pública que realizarán particulares, agrupaciones o Instituciones Oficiales, estaba facultada para organizar a la Asistencia Pública en el Distrito y Territorios Federales, crear establecimientos con fondos presupuestales para atender los servicios de Asistencia Pública y los hospitales, dispensarios, consultorios, y establecimientos similares que atiendan la Beneficencia Pública, las escuelas, colegios, internados, escuelas y talleres a cargo de dicha beneficencia, los asilos, casas de ancianos, hospicios, dormitorios, comedores públicos y

⁸⁴ VOZ ASISTENCIA PÚBLICA. OP. Cit. Págs. 244 y 245.

centros de asistencia para niños, además de tener como finalidad prevenir y atender la miseria, la desocupación y suprimir la mendicidad. Esta Secretaría de Estado desapareció al derogarse la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 30 de diciembre de 1939, por la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación, de 13 de diciembre de 1946 y en la cual los asuntos que venía atendiendo el Departamento de Salubridad Pública y la Secretaría de la Asistencia Pública se agrupan en una sola competencia encomendada a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

“B) Las diversas reformas y adiciones que se observan en el artículo 4º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, efectuadas el 31 de diciembre de 1974 y el 18 de marzo de 1980, culminan con la más reciente y última, que se publica en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983 y que consagra el derecho a la protección de la salud que asiste a toda persona y que se agrega a los principios en virtud de los cuales la ley protegerá la organización y el desarrollo de la familia y los apoyos a la protección de los menores a cargo de las Instituciones Públicas. A partir de estas transformaciones constitucionales, y en lo que se refiere al concepto de Asistencia Pública empieza a surgir otro concepto mas amplio al cual, Lucio Mendieta y Núñez, llama el derecho de Asistencia Social. En éste se considera los intereses y las necesidades de los incapacitados para trabajar y para procurarse atenciones médicas, de alimentación, de indumentaria, de habitación, impartiendoles la ayuda del Estado o reglamentando la de Instituciones Privadas. Comprende todas las prestaciones de la antigua Beneficencia Pública, pero con otro sentido. Ya no se basa en la caridad, sino en el deber social; ya no se recibe como una dádiva, sino que se reclama como un derecho y se refiere exclusivamente a los que se encuentren impedidos de trabajar por la edad, o por cualquier otra causa y que además carecen de recursos”.⁸⁵

Sigue reseñando el Diccionario de mérito:

⁸⁵ VOZ ASISTENCIA PÚBLICA. OP. Cit. Págs. 245 y 246.

“Las innovaciones en el orden de la Legislación Administrativa Federal, aparejadas por la consagración del Derecho a la Salud en la Constitución, trajeron como consecuencia cambios en el orden de las estructuras administrativas del Ejecutivo Federal, por cuanto a que fuera la Secretaría de Salud la que asumiera las atribuciones que la Secretaría de Salubridad y Asistencia venía desempeñando. En esta virtud a partir del 22 de enero de 1985, fecha en que entró en vigor la reforma al artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, decretada por el Congreso de la Unión, la Secretaría de Salud contó entre sus atribuciones fundamentales con facultades para crear y administrar establecimientos de Asistencia Pública y de terapia social, así como facultades para establecer y conducir la Política Nacional en materia de Asistencia Social. Igualmente a dicha Secretaría le correspondió además organizar y vigilar las Instituciones de Beneficencia Privada en los términos de las leyes aplicables e integrar sus patronatos, respetando la voluntad de los fundadores. En el mismo contexto, la Ley fue publicada el 7 de febrero de 1984, en el Diario Oficial de la Federación; su propósito fundamental fue aportar los elementos legales básicos que permitan dar progresiva efectividad al derecho a la protección de la salud. En la concepción jurídica de esta ley, debe subrayarse la clasificación de los servicios de salud en servicios de atención médica, de Salud Pública y de Asistencia Social que favorecen a los grupos de la sociedad más vulnerables. Así en la exposición de motivos de la Ley, se especifica que el concepto de Asistencia Social es recogido por primera vez en la legislación sanitaria, reconociéndole una función estratégica y atribuyéndole el carácter de finalidad básica del Sistema Nacional de Salud. A este respecto se hace hincapié en que el desarrollo desigual provoca la formación de grupos vulnerables de menores y ancianos en desamparo, inválidos y personas en estado de necesidad que requieren de la asistencia física, mental, social, técnica y jurídica del Estado, a fin de protegerlos de los riesgos y de incorporarlos a una vida más plena y productiva.

La reciente ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 9 de enero de 1986, da pauta para apreciar una paulatina transformación del concepto de Asistencia Social, definido por la propia ley como el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva".⁸⁶

IV.2 POLÍTICA SOCIAL.

La Política social, es la forma de intervención del Estado en la sociedad civil. En un sentido más restringido, es el programa de acción del Estado en materia social, dirigido a realizar algún tipo de cambio en las estructuras sociales de una sociedad.

Los orígenes de las políticas sociales se remontan a las últimas décadas del siglo XIX en Europa, donde nacen con el objetivo de moralizar la economía liberal, a fin de evitar las injustas consecuencias sociales de la Revolución Industrial.

En sus inicios, la Política Social 'Anglosajona' se preocupó fundamentalmente por todas aquellas personas amenazadas por la pobreza: ancianos, vagabundos, enfermos, etc.

La Política Social 'Latina', en cambio, se interesó por las condiciones de la clase trabajadora, identificándose con la política laboral: prohibición del trabajo a los menores de edad, reducción de la jornada laboral, salarios más justos, seguridad en el trabajo, etc.

⁸⁶ VOZ ASISTENCIA PÚBLICA. OP. Cit. Pág. 246.

Con el tiempo, las políticas sociales han ido transformándose y ampliando su radio de acción no sólo a las capas más necesitadas de la población, sino a la mayoría de los individuos que componen una sociedad.

Relacionadas con la provisión de servicios sociales, las políticas sociales forman parte del Estado de Bienestar, su representación institucional, y abarcan una extensa gama de programas sociales, como políticas de salud, seguridad social, vivienda, educación u ocio. Hoy su objetivo es la búsqueda del bienestar y la mejoría de las condiciones materiales de vida de la población.

Respecto a las Políticas de Salud, cabe decir que la humanidad permaneció impotente durante mucho tiempo en el terreno de la prevención de enfermedades hasta que se obtuvo la prueba concluyente de la teoría del germen realizada en el último cuarto del siglo XIX por Louis Pasteur en Francia y Robert Koch en Alemania.

Sus hallazgos en el campo de la bacteriología llevaron a la primera revolución epidemiológica: la conquista de la enfermedad infecciosa.

La Salud Pública Ambiental, que comprende el abastecimiento de agua potable, mejores sistemas de alcantarillado, pasteurización de la leche y el control sanitario del suministro de alimentos, dio como resultado la casi total desaparición del cólera y las fiebres tifoideas y una marcada reducción de la diarrea y la mortalidad infantil en los países industrializados.

El descubrimiento de vacunas efectivas, basadas en el desarrollo de la inmunología como ciencia, no sólo llevaron a la reciente erradicación de la viruela en todo el mundo, sino también a un notable descenso de enfermedades como la difteria, el tétanos, la tos ferina, la poliomielitis y el sarampión.

Sin embargo, la falta de medios sanitarios apropiados todavía dificulta los esfuerzos de los países en vías de desarrollo para reducir la tasa de

enfermedades gastrointestinales en niños, la principal causa de mortandad en el mundo actual. La malaria, la tuberculosis, la gripe y otras enfermedades infecciosas siguen siendo graves problemas de salud en muchos países.

El mundo se encuentra ahora en las puertas de la segunda revolución epidemiológica: la conquista de las enfermedades infecciosas. Estas enfermedades no sólo son la principal causa de mortandad en los países industrializados, sino que también han adquirido cada vez mayor importancia en las naciones en vías de desarrollo.⁸⁷

Nos sigue diciendo La Enciclopedia Encarta que:

Los expertos en epidemiología han desarrollado métodos efectivos para la prevención de enfermedades cardíacas, ciertos tipos de cáncer, apoplejía, accidentes, enfermedades crónicas obstructivas del pulmón y la cirrosis hepática; la aplicación de estos métodos ha dado como resultado la espectacular reducción de los índices de mortandad.

Por ejemplo, en Estados Unidos, entre 1968 y 1978 la edad promedio de muertes por enfermedades coronarias del corazón descendió en un 25% y la edad promedio de muerte por apoplejía descendió en un 38%. Estos logros fueron posibles en parte gracias a los Programas de Salud Pública para el control de la hipertensión y a la educación sanitaria de poblaciones con riesgo, como son las personas que comen grasas saturadas y los fumadores.

En la actualidad hay en el mundo tres sistemas básicos de cuidados médicos: Asistencia Pública, seguros de enfermedad y servicios sanitarios nacionales. El primero de ellos predomina en 108 países, que constituyen el 49% de la población mundial; están localizados en Asia, África y América Latina.

⁸⁷ BIBLIOTECA MICROSOFT ENCARTA 2000.

Para la gran mayoría de esos países, cualquier tipo de asistencia médica disponible es suministrada por un sistema de Asistencia Pública para gente desfavorecida. Esto incluye los hospitales del gobierno y los centros de salud financiados a través de los impuestos. Por lo general, el sistema y sus instalaciones carecen de la financiación necesaria, atienden un excesivo número de enfermos y no cuentan con personal suficiente.

Además de dichos sistemas administrados por los departamentos de salud, pueden existir programas dirigidos por agencias de la Seguridad Social para empleados de oficinas o industrias. No obstante, allá donde existen estos programas suelen cubrir sólo a una pequeña parte de la población. En esos países hay un pequeño estrato de terratenientes, industriales, funcionarios y profesionales (profesionistas) que hacen uso de la medicina privada y sus hospitales.⁸⁸

El sistema de seguros de enfermedad domina en 23 países, que representan un 18% de la población mundial. Estos países industrializados con una economía capitalista se encuentran situados en Europa Occidental y Norteamérica, además de Australia, Nueva Zelanda, Japón e Israel.

En algunos se combina el seguro que proporciona el Estado con el seguro que se contrata con Instituciones Privadas. En otros, como Canadá, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Nueva Zelanda y Noruega, toda la población se halla cubierta por el seguro médico de enfermedad proporcionado por el Estado.

Aunque la mayoría de estos países financian sus programas a través de los impuestos de la Seguridad Social a los trabajadores y empresarios, una parte considerable del coste recae en los fondos generales del gobierno. En Canadá, Dinamarca, Islandia, Irlanda, Italia y Nueva Zelanda el programa se financia total o parcialmente con los impuestos generales.

⁸⁸ BIBLIOTECA MICROSOFT ENCARTA 2000.

Casi todos los Programas Nacionales de seguro médico en los países industrializados se basan en la práctica privada de cuota por servicio prestado. Los médicos y otros profesionales de la medicina establecen contratos con el Gobierno o con fundaciones médicas autorizadas para prestar sus servicios.

En países donde no existe un Servicio Nacional de Salud, como en Estados Unidos, la asistencia médica es financiada por los seguros privados y los programas de salud del Gobierno, entre ellos Medicare y Medicaid (para los ancianos y los pobres, respectivamente). En los países en vías de desarrollo el Gobierno paga sólo por los servicios de salud básicos, mientras que los servicios más especializados corren por cuenta de las clases acomodadas.

Los países ricos gastan alrededor de un 8% de su producto nacional bruto (PNB) en servicios de salud; los países pobres menos de un 1% de un PNB bastante más inferior. En China están integradas la medicina moderna con la tradicional y se hace gran hincapié en la medicina preventiva.

En Chile se redujo en un 40% la mortalidad infantil gracias a un programa especial de salud. En el mundo desarrollado, los problemas de financiación de la medicina se centran cada vez más en los elevados costes de la medicina de alta tecnología y en las poblaciones de edad avanzada. El sistema de servicios sanitarios nacionales domina en 14 países, que constituyen el 33% de la población mundial. Entre ellos hay nueve países europeos, cuatro de Asia y Cuba; la mayoría de ellos son industrializados o en vías de rápida industrialización.

Los servicios sanitarios nacionales cubren a toda la población. La financiación recae casi siempre en los fondos generales del gobierno y los servicios son proporcionados por médicos y personal médico asalariado que trabajan en los hospitales y centros de salud dependientes del Estado. Casi

todos los servicios se imparten de una manera gratuita y la Administración está unificada a través de los departamentos de salud.

La integración regional de los medios e instalaciones, casi imposible bajo un sistema de programas de seguros de enfermedad, es uno de los logros importantes de los servicios sanitarios nacionales. La tendencia mundial apunta a un servicio nacional de salud. Por ejemplo, entre las naciones industriales capitalistas, Gran Bretaña fue la primera que estableció dicho servicio en 1948.

El sistema cubre a toda la población. Los especialistas de los hospitales son empleados del Gobierno, pero los dedicados a la medicina general todavía no son asalariados que trabajen en centros de salud de la comunidad. En su lugar, lo hacen por su cuenta o en pequeñas asociaciones, por lo general en sus propias consultas, y sólo mantienen una relación contractual con el Gobierno.

En los países en vías de desarrollo la transición hacia un Servicio de Salud Nacional está siendo facilitada por el hecho de que, tanto la Asistencia Pública, como los sistemas de salud de la Seguridad Social de esos países se han desarrollado en hospitales y clínicas estatales donde trabajan médicos contratados.

Costa Rica, por ejemplo, avanza hacia la fusión de los dos sistemas para formar un servicio sanitario nacional completo.

IV.3 ANÁLISIS INTEGRAL DE LA LOTERÍA NACIONAL EN MÉXICO.

La Lotería Nacional en México se ha ocupado de conceder empleo como expendedores de billetes a personas discapacitadas, que son individuos con incapacidades físicas o mentales.

Antonio Pérez Luño explica que entre las discapacidades o minusvalías físicas más comunes se encuentran la ceguera, la sordera y la parálisis,

mientras que entre las mentales se encuentran el autismo y los efectos del síndrome de Down, entre otras. Las discapacidades pueden revestir diferentes grados.

Así, entre dos personas con el Síndrome de Down, una puede estar muy limitada en términos de actividad, mientras que la otra (sólo ligeramente afectada) puede ser capaz de realizar un trabajo y ser casi autosuficiente.

Los discapacitados a veces tienen dificultad para ciertas actividades consideradas por otras personas como totalmente normales, como viajar en transporte público, subir escaleras o incluso utilizar ciertos electrodomésticos.⁸⁹

Sin embargo, según Truyol, el mayor reto para los

Discapacitados, ha sido convencer a la sociedad de que no son una clase aparte.

Históricamente han sido compadecidos, ignorados, denigrados e incluso ocultados en Instituciones. Hasta la segunda mitad del siglo XX fue difícil que la sociedad reconociera que los discapacitados (aparte de su defecto específico) tenían las mismas capacidades, necesidades e intereses que el resto de la población; por ello seguía existiendo un trato discriminatorio en aspectos importantes de la vida.

Había empresarios que se resistían a dar trabajo o promocionar a discapacitados, propietarios que se negaban a alquilarles sus casas y Tribunales que a veces privaban a los discapacitados de derechos básicos como los de custodia de los hijos.

⁸⁹ PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución. 4ª Edición Editorial Tecnos. Madrid España 1991. Pág. 23.

En las últimas décadas esta situación ha ido mejorando gracias a cambios en la legislación, a la actitud de la población y a la lucha de los discapacitados por sus derechos como ciudadanos e individuos productivos.⁹⁰

Al respecto José María Añón, afirma que los discapacitados, en el ejercicio de sus derechos, han luchado por establecer los siguientes principios: ser evaluados por sus méritos personales, no por ideas estereotipadas sobre discapacidades; conseguir que la sociedad realice cambios que les permitan participar con más facilidad en la vida empresarial y social (facilitar el acceso con sillas de ruedas al transporte público, a edificios y a espectáculos) y finalmente y, en la medida de lo posible, integrarse con la población capacitada.

El movimiento a favor de los derechos de los discapacitados ha encontrado una cierta oposición en grupos que consideran un coste prohibitivo realizar los cambios necesarios.

Además, la ausencia de instalaciones que facilitarían la integración de los discapacitados en la vida pública es utilizada a veces por las personas capacitadas como excusa para ignorar este tema.⁹¹

La discriminación social, para Castán Tobeñas es la situación en la que una persona o grupo es tratada de forma desfavorable a causa de prejuicios, generalmente por pertenecer a una categoría social distinta; debe distinguirse de la discriminación positiva (que supone diferenciación y reconocimiento). Entre esas categorías se encuentran la raza, la orientación sexual, la religión, el rango socioeconómico, la edad y la discapacidad. Existe una amplia legislación contra la discriminación en materia de igualdad de oportunidades de empleo, vivienda y bienes y servicios.

⁹⁰ TRUYOL Y SERRA, Antonio. Los derechos humanos. 3ª Edición Editorial Tecnos. Madrid España 1982. Pág. 56.

⁹¹ AÑÓN REIG, María José y otros. Derechos humanos. Textos y casos prácticos. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia España 1996. Pág. 87.

La mayor parte de los países practican la discriminación contra extranjeros y otras minorías dentro de sus fronteras.

Esta discriminación puede ser por razones de religión (como la existente entre protestantes y católicos o entre musulmanes y judíos), por razones de raza (como la política de apartheid que se practicó en Sudáfrica entre 1948 y 1992) o por razones de sexo (como ocurre en muchos países donde las mujeres tienen derechos muy limitados).

La legislación de cada país debería ser el medio para combatir la discriminación, pero con frecuencia son precisamente estas leyes las que, de forma activa o pasiva, alientan las prácticas discriminatorias.

Por lo general se ha observado que la discriminación aumenta de forma considerable en periodos de recesión económica, en donde la población vuelca su insatisfacción sobre otros grupos étnicos o religiosos considerados como presuntos causantes de esta situación.⁹²

Los esfuerzos internacionales para combatir la discriminación han sido casi inexistentes hasta la aprobación de la Carta de las Naciones Unidas (ONU) en 1945.

Uno de los objetivos de este documento era fomentar "el respeto por los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de todos los individuos sin distinción de raza, sexo, idioma o religión".

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, contiene una amplia afirmación de los Derechos Humanos, aunque carece de efecto vinculante sobre los Estados miembros.

⁹² CASTÁN TOBEÑAS, José. Los derechos del hombre. 4ª. Edición. Editorial Reus. Madrid España 1992. Pág. 21.

Posteriormente la Asamblea General aprobó el Acuerdo sobre Derechos Civiles y Políticos (que entró en vigor en 1976), así como acuerdos específicos sobre prevención y penalización del genocidio y sobre eliminación de cualquier forma de discriminación racial. Estos acuerdos fueron firmados por la gran mayoría de los países, entre los que no se encontraba Estados Unidos, aunque en febrero de 1986 el Senado de este país respaldó la condena de la ONU sobre el genocidio.⁹³

El principal obstáculo a la Protección Internacional de los Derechos Humanos es el hecho de que la mayoría de los países no aceptan la intervención en sus asuntos internos, y no reconocen la discriminación de sus propios ciudadanos.

En cierta medida esta dificultad ha podido ser solventada por organizaciones como la Comisión Europea de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Algunas organizaciones independientes, como Amnistía Internacional, trabajan por la protección de los Derechos Humanos y contra la discriminación en todo el mundo.

La Lotería Nacional en México, forma parte de un grupo de instituciones encargadas del importante rubro denominado como la Asistencia Pública y se ha transformado en un icono de los aspectos de beneficencia para la población mexicana, razón por la cual debe tener un apoyo integral e incondicional por parte del Gobierno Federal.

IV.4 LA FISCALIZACIÓN DE LA LOTERÍA NACIONAL.

Esta se realiza a través la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, cuyo fundamento jurídico lo encontramos en el artículo 79 Constitucional, que a la letra dice:

⁹³ MUELLE GÓNGORA, Édgar. Derechos humanos en el Derecho internacional. Estocolmo: Edición del autor Estocolmo Suecia 1997. Pág. 35.

"ART. 79.- La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

"Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

"I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los Entes Públicos Federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

"También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

"Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por

la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.

“II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

“La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

“III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

“IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los Entes Públicos Federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

“La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determina el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

“Para ser titular de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley.

Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

“Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo”.

Es evidente que la Lotería Nacional se sitúa dentro de las Instituciones sujetas a la vigilancia por parte de la autoridad descrita en el numeral Constitucional transcrito.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- La Lotería Nacional, forma parte fundamental de la política de Asistencia Social y es por esta razón que merece una mejor atención por parte del Gobierno Federal, a efecto de constituirse como un organismo toral de la Asistencia Pública.

SEGUNDA.- La Seguridad Social, la organización, dirección de la convivencia económica por los Estados, para eliminar todas las causas de perturbación del organismo social, derivadas de la falta de satisfacción de las necesidades básicas de sus componentes o de su satisfacción de forma lesiva para la dignidad humana. A ello ha contribuido de manera fundamental la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

TERCERA.- La aspiración de la Seguridad Social es la elevación de la personalidad humana en todo su complejo psicofísico, cubriendo todos los riesgos fundamentales: pérdida de salud, pérdida de capacidad de trabajo, pérdida del salario; procurando proteger la integridad físico orgánica de los hombres, conservándola o recuperándola, cuando se ha perdido manteniendo en lo posible la capacidad de ganancia. En este importante rubro, destaca el organismo objeto de este trabajo.

CUARTA.- Se entiende a la lotería, como aquél juego de azar, en el cual el dinero que se determina como premio está dividido en varios grupos, conocidos como lotes, motivo por el cual la lotería del tipo que se trate tiene como rasgo distintivo, el referirse a divisiones.

QUINTA.- En la época de la independencia se trastornó gravemente el funcionamiento de la Real Lotería de la Nueva España, iniciando su declinación. Al triunfo de las armas insurgentes, desaparece obedeciendo ello tal vez al nombre, al destino de los fondos (recursos para multiplicar los ingresos del reino, y sólo ocasionalmente y ante apremios insoslayables, para auxiliar a las Instituciones de Beneficencia), o a la pobreza del pueblo.

SEXTA.- Actualmente, el radio de acción de la Lotería Nacional ha sido ampliado, toda vez que los sorteos referentes a las loterías instantáneas, son regulados por el Organismo Descentralizado de referencia, de manera tal que su actividad reguladora, les otorga seriedad a dichos sorteos instantáneos.

SÉPTIMA.- En diversos países, la Lotería Nacional ha sido controlada por el Estado, y esto es lógico en virtud de que es la Organización Estatal la única instancia que puede darle seriedad y credibilidad a una actividad lúdica, que puede transformar de manera radical la vida de aquél, quien únicamente adquirió un billete de lotería, pretendiendo en principio, auxiliar a quien los vende, empero, también motivado por ese afán innegable de satisfacer un deseo, consistente en tentar a la suerte.

OCTAVA.- Desde el punto de vista de las formas de organización administrativa, la LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA ES UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO, POR REUNIR LAS CARACTERÍSTICAS SEÑALADAS PARA LOS ENTES DE ESTA NATURALEZA JURÍDICO ADMINISTRATIVA.

NOVENA.- Mediante diversas reformas Constitucionales al respecto, surge el Derecho de Asistencia Social. En éste se considera los intereses y las necesidades de los incapacitados para trabajar y para procurarse atenciones médicas, de alimentación, de Indumentaria, de habitación, impartiendoles la ayuda del Estado o reglamentando la de las Instituciones Privadas.

DECIMA.- Sin lugar a dudas por desatención oficial, la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, no ha sido funcional en el marco del desarrollo social en México, en virtud de que no han colocado al frente del importante Organismo Descentralizado, personas que se interesen en mejorar el funcionamiento de tan importante Institución, sino que únicamente se ha convertido en refugio de políticos que por sus amistades con el Titular del

Ejecutivo Federal han ascendido a tan importante puesto, lo cual ha traído consigo el grave deterioro organizativo y económico que padece la Lotería Nacional para la Asistencia Pública en la actualidad.

BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. 3ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 2001.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1981.

AÑÓN REIG, María José y otros. Derechos humanos. Textos y casos prácticos. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia España 1996.

ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo. Apuntes tomados durante el Curso de Derecho Administrativo I. Facultad de Derecho Universidad Nacional Autónoma de México. México Distrito Federal 1974.

CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. Editorial UNAM. México Distrito Federal 1998.

CASTÁN TOBEÑAS, José. Los derechos del hombre. 4ª. Edición. Editorial Reus. Madrid España 1992.

CASTELLANOS COUTIÑO, Horacio. El Estado y los Organismos Descentralizados Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1970.

CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo Constitucional. Cárdenas Velasco Editores. México Distrito Federal 2004.

COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. 15ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1995.

DEL RÍO GONZÁLEZ, Manuel. Derecho Administrativo. Cárdenas Editor y Distribuidor. México Distrito Federal 1997.

FABÉ FERNÁNDEZ VILLA ABRILLÉ, Carlos. La Lotería Nacional en España: Editorial y Librería General. Madrid España 1949.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 32^a. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 2001.

GALINDO CAMACHO, Derecho Administrativo. Tomo I. 3^a. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 2000.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 48^a. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1996.

GARRIDO ROQUE, Fortunato. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XIII. Editorial Driskill. Buenos Aires Argentina 1979.

LINCON BACA y Coautores. Fideicomiso Público una alternativa de la Administración. Servicios Técnicos de diseño e Impresión. México Distrito Federal 1982.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1^o. Y 2^o. Cursos. 2^a. Edición. Oxford University Press. México Distrito Federal 2002.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico Harla. Derecho Administrativo. México Distrito Federal 1998.

MÉNDEZ SILVA, Ricardo. Diccionario Jurídico Mexicano. 9^a. Edición. Tomo A-CH. Editorial Porrúa UNAM. México Distrito Federal 1996.

MITERRAND, Francois Aquí y ahora. Editorial Argos Vergara. Barcelona. España, 1982.

MUELLE GÓNGORA, Édgar. Derechos humanos en el Derecho internacional. Estocolmo: Edición del autor Estocolmo Suecia 1997.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo. Fondo de Cultura Económica. México Distrito Federal 1991.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución. 4ª Edición Editorial Tecnos. Madrid España 1991.

ROSALES BETANCOURT, Mario. Apuntes Tomados durante el Curso de Derecho Internacional Público. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán Estado de México 1998.

ROSALES BETANCOURT, Mario. Apuntes Tomados durante el Curso Teoría General del Estado. Universidad Femenina de México. México Distrito Federal 1981.

RUIZ MASSIEU, José Francisco. Crítica y Análisis de la Nueva Administración Pública Federal. Editorial Tecnos. México Distrito Federal 1977.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. 17ª. Edición. Editorial Porrúa. México Distrito Federal 1996.

TRUYOL Y SERRA, Antonio. Los derechos humanos. 3ª Edición Editorial Tecnos. Madrid España 1982.

URESTI ROBLEDO, Horacio. Apuntes tomados durante el Curso de Derecho Administrativo I. Facultad de Derecho Universidad Nacional Autónoma de México. México Distrito Federal 1973.

VIEYRA SEDANO, Carlos. Apuntes Tomados durante el Curso de Seguridad Social. Facultad de Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. México Distrito Federal 1988.

VILLAGORDOA LOZANO José M. El Fideicomiso. Asociación de Banqueros de México. México Distrito Federal 1976.

LEGISLACIÓN.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY ORGÁNICA DE LA LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA.

OTRAS FUENTES.

BIBLIOTECA MICROSOFT ENCARTA 2000.

Diccionario Enciclopédico Universal. CREDSA. Tomo VIII. Barcelona España 1972.

Gran Enciclopedia del Mundo. Tomo XVII. Editorial Durvan. Bilbao España 1973.

Los Fines del Derecho. Manuales Universitarios. Editorial UNAM. México Distrito Federal 1967.

Los Fines del Derecho. Editorial UNAM. México Distrito Federal 1981.

MANUAL DE INFORMACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LA LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA. México Distrito Federal 1996.

México y la Seguridad Social. Editorial Stylo. México Distrito Federal 1952.

VOZ ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Tomo A-CH. 9ª. Edición. Editorial Porrúa UNAM. México Distrito Federal 1996.

VOZ ASISTENCIA PÚBLICA. 9ª. Edición. Tomo A-CH. Editorial Porrúa UNAM. México Distrito Federal 1996.

VOZ DERECHO ADMINISTRATIVO. 9ª. Edición. Tomo D-H. Editorial Porrúa UNAM. México Distrito Federal 1996.

VOZ DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA. 9ª. Edición. Tomo D-H. Editorial Porrúa UNAM. México Distrito Federal 1996.