



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**“ESTUDIO JURÍDICO DE LA LOTERÍA NACIONAL
EN EL ESTADO MEXICANO”**

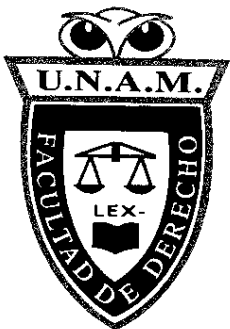
T E S I S

**QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN DERECHO**

P R E S E N T A:

MARTHA MORÓN FARFÁN

ASESOR DE TESIS. LIC. SONIA VENEGAS ÁLVAREZ



CIUDAD UNIVERSITARIA

2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

Doy gracias a Dios, por haberme dado unos padres maravillosos que llenaron mi vida de amor y la abrieron a un mundo de oportunidades, me enseñaron que la perseverancia y el esfuerzo son el camino para lograr objetivos, ellos son el señor José Guadalupe Morón Guzmán y La señora María Teresa Farfán Jacurde.

A mi hija Nallely Alejandra Aranja Morón por ser el eje sobre el que gira mi existencia y por ser la razón de mi vida.

A mis hermanos María del Rocío, por su apoyo incondicional en todo momento y por ser la más linda, preciosa, bonita, razonable, ecuatoria, inteligente, y ser mi hermana pequeña. A Verónica, por enseñarme que todos tenemos la capacidad de salir adelante a pesar de las adversidades. A ti Lourdes, por saber escuchar y apoyar. A Lidia, por el cariño que siempre me ha demostrado y a ti Mario, por ser mi único hermano. a todos ustedes, mi más profundo agradecimiento por estar conmigo.

A todos los que he mencionado, gracias por tener las cualidades más admirables en el ser humano, calidad humana y ausencia absoluta de reservas con que son capaces de apoyar e impulsar.

A la Universidad Nacional Autónoma de México. A ti, mi alma mater, mi promesa de saber valorar, defenderte y poner siempre en alto tu nombre en el desempeño de mi carrera profesional y poder decir con orgullo, soy egresada de la UNAM

A mi Directora de Tesis, Lic. Sonia Venegas Álvarez por su generosidad al brindarme la oportunidad de recurrir a su capacidad y experiencia en un marco de confianza, afecto y amistad, fundamentales para la realización de este trabajo.

Al Dr. Ramón Hinojerto de Jesús Luján Vallado y Dra. María del Carmen Dubón Peniche por sus sabios consejos y gran amistad

A mis amigos María Eugenia Romero, Juan Antonio Jiménez, Jorge Seseña, Macrina García, Alicia Araceli Zakdivar, gracias por su apoyo incondicional y estar siempre en los momentos que los he necesitado, que me han acompañado a lo largo de días difíciles pero también en los momentos felices de mi existencia, gracias por su amistad

**“ESTUDIO JURÍDICO DE LA LOTERÍA NACIONAL EN EL ESTADO
MEXICANO”**

INTRODUCCIÓNI

CAPÍTULO I

**UBICACIÓN DE LA LOTERÍA NACIONAL DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA FEDERAL**

1.1. El Estado	1
1.2. El Gobierno.	6
1.3. La División de Poderes.....	10
1.4. Niveles de Gobierno.....	13
1.5. La Administración Pública	17
1.5.1. Administración Pública Federal. Concepto.....	19
1.5.2. Administración Pública Federal Centralizada	23
1.5.3. Administración Paraestatal.....	27
1.5.4. La Asistencia Pública	30

CAPÍTULO II

**DESARROLLO HISTÓRICO Y NOCIONES GENERALES DE LA LOTERÍA
NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA**

2.1. Origen y evolución de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública en México	33
2.2. Características generales de “Lotería”	43
2.3. Actividades de la Institución	52

CAPÍTULO III
LA FUNCIÓN DE LA ASISTENCIA SOCIAL EN EL ESTADO MEXICANO

3.1	Origen y Evolución de la Asistencia Pública en México	55
3.2	La importancia de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública en la Política Social del Estado Mexicano	62
3.2.1.	La Asistencia Pública	69
3.2.2.	Concepto de asistencia	71
3.2.3.	Sus características	72
3.2.4.	Sus clases	74
3.2.5.	Asistencia Legal	75
a.	Asistencia Social	76
b.	Asistencia Privada	77
c.	Concepto de Asistencia Legal	79
d.	Clases de Asistencia Legal	80
e.	Asistencia Política	80
f.	Asistencia Técnica	81
g.	Instituciones de Beneficencia	82
3.3.	Actividades de la Asistencia Pública	84
3.4.	Fundamentos Legales de la Asistencia Pública	86

CAPÍTULO IV
CRÍTICA A LA LOTERÍA NACIONAL Y ASISTENCIA PÚBLICA

4.1.	Problemática planteada	89
4.2.	La Lotería Nacional como Organismo Público Descentralizado	97
4.3.	Solución a la problemática planteada	103

CONCLUSIONES	108
BIBLIOGRAFÍA	114

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo recepcional que presento a su siempre atinada consideración lo denominé “LA ASISTENCIA PÚBLICA EN MÉXICO (EL CASO DE LA LOTERÍA NACIONAL)” fue motivado por la suscrita en razón de la inoperancia que ha tenido en nuestro país. La Asistencia Pública y la Lotería Nacional en razón de que el gobierno federal ha desviado los propósitos por los cuales fue creada tal institución, al trabajo en comentario lo dividí para su exposición en cuatro capítulos los cuales a continuación detallo.

En el capítulo primero trataré de ubicar a la Lotería Nacional dentro de la Administración Pública, señalando los conceptos de Estado, Gobierno, Administración Pública y sus clases, así, como la asistencia pública y de limitar la función de la Lotería Nacional.

El Desarrollo histórico de la Lotería Nacional y de la Asistencia Pública, lo analizo en el capítulo segundo, sus características y actividades de ésta Institución.

Después, en el capítulo tercero específico la función actual de la asistencia pública en el Estado Mexicano, para saber si hay o no cumplimiento a los objetivos de ésta y su operabilidad.

Finalmente en el capítulo cuarto hago una crítica sobre el mal aprovechamiento que han hecho los gobiernos de nuestro País en lo que a la Lotería Nacional y la Asistencia Pública se refiere.

El presente trabajo de investigación tiene por objetivo central determinar la inoperancia de la Lotería Nacional en la asistencia que debería proporcionar a la

ciudadanía en general, ya que es común observar como en nuestro país hacen falta escuelas, alumbrado público, carreteras, entre otros servicios, los cuales con las cantidades millonarias que recauda esta institución, servirían para ayudar substancialmente a las autoridades federales, estatales y municipales en aquellas obras que beneficiarían a la gente. Por tanto, resulta necesario este estudio, ya que generalmente se desconoce el contenido de su normatividad, así como el destino que se le da a los recursos recaudados.

Asimismo, es importante tomar en cuenta que generalmente la ciudadanía no tiene un conocimiento exacto sobre la función de la asistencia social, toda vez que ante la aparición de innumerables centros de ayuda por parte de particulares, no resulta muy claro el saber porque las actividades que desempeñan estos últimos no fueron auspiciados por la Asistencia Pública.

Lo anterior encuentra sustento, en el sentido de que resulta válido inferir que propiamente la Lotería Nacional no desempeña una auténtica asistencia social ya que administrativamente no existen programas sustanciales encaminados a este fin, y lo que realmente se hace es la entrega material de recursos e inclusive inmuebles a las organizaciones que se ocupan de ellos.

CAPÍTULO I

UBICACIÓN DE LA LOTERÍA NACIONAL DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

1.1. El Estado.

Existen diferentes teorías que la doctrina ha elaborado para expresar el ser del Estado y para formular el concepto respectivo, revelan que estas cuestiones constituyen uno de los problemas más arduos, difíciles y complicados con que se enfrenta el pensamiento jurídico-político. Nos referimos, obviamente, a las teorías que pretenden desentrañar lo que es el Estado en el mundo ontológico, lo que significa en su existencia histórica como fenómeno que se presenta en la vida misma de las comunidades o sociedades humanas, o sea, como un ente que nos envuelve y comprende en nuestras relaciones sociales de naturaleza múltiple y polifacética. No aludo, por tanto, a las concepciones ideales de Estado, es decir, a aquéllas que lo sitúan en el ámbito del deber ser ético político y que han tratado de responder a la pregunta consistente en cómo debiera ser el Estado, concepciones entre las cuales, por lo demás, se descubren discrepancias.

“El Estado es un ente político real y constantemente se habla de él en una infinita gama de situaciones. Su idea se invoca y se expresa en variadísimos actos de la vida jurídica, desde la Constitución hasta las resoluciones administrativas y sentencias judiciales. Se da como un hecho o como un supuesto y corresponde al jurista desentrañar su ser esencial y definirlo conceptualmente con el objeto primordial de deslindarlo de aquellas ideas con las que se le suele confundir. Reconozco que esta tarea no es nada fácil y prueba de ello es la multitud de

doctrinas y teorías divergentes y contrarias en que su desempeño ha desembocado.”¹

Al Estado se le puede definir “como la Sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos.”²

Puede entenderse también como la unidad de un sistema jurídico que tiene en sí mismo el propio centro autónomo y que está en consecuencia provisto de la suprema cualidad de persona en sentido jurídico.

El Código Civil para el Distrito Federal (artículo 25 fracción I) define al Estado como persona moral.

También se puede ver al Estado como una persona moral suprema, respecto de un cierto territorio y de una misma población, (que puede comprender a una sola nación o a varias comunidades nacionales) ninguna otra entidad social está sobre el Estado, el cual, por el poder público coactivo o de imperio con que está investido, condiciona y somete a sus decisiones a todo lo que dentro de él existe, siempre dentro del orden jurídico fundamental creativo (Constitución) o del orden jurídico secundario establecido mediante una de las funciones (la legislativa) en que tal poder se desenvuelve.

El Dr. Ignacio Burgoa considera al Estado “como una persona moral suprema y omnicompreensiva creada y organizada por el Derecho primigenio que un pueblo determinado se haya dado en su vida histórica.”³

¹ PORRÚA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado. 27ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000. p. 167.

² SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T. I. 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 1999. p. 276.

³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional. 14ª edición, Edit. Porrúa, México, 2001. p. 407.

Para que sea posible la formación de un Estado es indispensable la concurrencia de tres elementos fundamentales que son la Población, el Territorio y el Poder o Gobierno.

“La población se presenta, como un conglomerado humano radicado en un territorio determinado. Su concepto es eminentemente cuantitativo, (con el cual se expresa el total de los seres humanos, que viven en el territorio de un Estado).”⁴

Desde el punto de vista sociólogo, cultural, económico, religioso, étnico y lingüístico, la totalidad humana que entraña la población suele diversificarse en diferentes grupos o clases que como partes la componen, pudiendo sólo considerarse como entidad unitaria en cuanto que es, en su conjunto, el elemento humano del Estado, constituido por la suma de sujetos que tienen el carácter de gobernados o destinatarios del poder público. Este carácter es independiente de los grupos que componen la población, componiéndolos a todos ellos, ya que ninguno puede estar sustraído por modo absoluto de dicho poder ni de manera integral del orden jurídico que lo encauza. Si bien es cierto que el derecho, acatando el principio de igualdad aristotélica, debe tratar igualmente a los grupos iguales y desigualmente a los grupos desiguales de la población al través de los diferentes ordenamientos que lo componen, también es verdad que ninguno de ellos puede no ser o dejar de ser centro de imputación normativa. Por ello, la población, como elemento humano del Estado, pese a su implicación diversificada, sólo es concebible bajo esa tesitura jurídica, la cual lógicamente se extiende a

⁴ Ibidem. p. 468.

considerarla, en su dimensión total, como destinataria del poder público del Estado, es decir, como el sujeto sobre el cual éste ejerce su imperio.

El territorio no es sólo el asiento permanente de la población, de la nación o de las comunidades nacionales que la forman. No únicamente tiene una acepción física, sino que es factor de influencia sobre el grupo humano que en él reside, modelándolo de muy variada manera. Puede decirse que el territorio es un elemento geográfico de integración nacional a través de diversas causas o circunstancias que dentro de él actúan sobre las comunidades humanas, tales como el clima, la naturaleza del suelo, los múltiples accidentes geográficos, los recursos económicos naturales, etc., y que estudian la sociogeografía como parte de la sociología, la geografía humana y la economía.

“Como elemento del Estado, el territorio es el espacio dentro del cual se ejerce el poder estatal o imperium.”⁵

De esta manera el Estado delimita espacialmente la independencia de éste frente a otros Estados, es el suelo dentro del que los gobernantes ejercen sus funciones, es el ambiente físico de vigencia de las leyes y de demarcación de su aplicatividad territorialidad fuera del cual carecen de eficacia normativa extraterritorialidad. Como medio de acción del Estado, el territorio es un instrumento del poder, puesto que quien tiene el suelo tiene el habitante, siendo más fácil vigilar y constreñir a los individuos si se les puede asegurar por medio del territorio en el que viven.

⁵ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. 4ª edición, Edit. Porrúa, México, 2001. p. 26.

El Poder Público consiste en el poder soberano de autodeterminación y constituye el orden jurídico primario fundamental, concurren en una síntesis dialéctica para crear al Estado como institución pública suprema dotada de personalidad jurídica. Ahora bien, el Estado tiene una finalidad genérica que se manifiesta en variados fines específicos sujetos al tiempo y al espacio. Un Estado sin ninguna finalidad sería inconcebible y su formación no tendría sentido, pues es ella, según se ve, es la que justifica su existencia y su aparición en el mundo político. Para que el Estado consiga los diversos objetivos en que tal finalidad genérica se traduce, necesariamente debe estar investido de un poder, es decir, de una actividad dinámica, valga la redundancia.

Esta actividad no es sino el poder público o poder estatal que se desenvuelve en las tres funciones clásicas, intrínsecamente diferentes, y que son: la legislativa, la administrativa o ejecutiva y la jurisdiccional. Estas funciones, a su vez, se ejercitan mediante múltiples actos de autoridad, o sea, por actos del poder público, los cuales, por ende, participan de sus atribuciones esenciales: la imperatividad, la unilateralidad y la coercitividad que en virtud de dichos atributos el poder público, como poder de imperio, tiene la capacidad en sí mismo para imponerse a todas las voluntades individuales, colectivas o sociales dentro del espacio territorial del Estado.

A manera de resumen se puede decir que el Estado es la organización política, soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actitudes concretas.

1.2. El Gobierno.

Uno de los problemas más complejos que afronta la teoría de Derecho Público estriba en la distinción entre formas de Estado y formas de gobierno. Ambos tipos de formas suelen confundirse y se alude indistintamente a cualquiera de las dos entremezclándolas en las clasificaciones respectivas. El Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de derecho. El gobierno, en cambio, es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad. Estado y gobierno no pueden, pues, confundirse ni, por ende, sus correspondientes formas. El gobierno, dice Posada, “es cosa esencialmente distinta del Estado, ya se considere aquél como función de ordenar, de mantener un régimen, de gobernar, en suma, ya se le defina como un conjunto de órganos; una estructura: el gobierno es algo del Estado y para el Estado, pero no es el Estado. Tiene el gobierno, como acaba de indicarse, dos acepciones: o se definen como gobierno las funciones diferenciadas y específicas del Estado y será aquél el Estado, en la realización específica de su actividad funcional, o bien se aplica el término gobierno a la estructura institucional especializada, mediante la cual el Estado hace efectivas sus funciones específicas.”⁶ En consecuencia, la forma de Estado es el modo o manera de ser de la entidad o institución estatal misma independientemente de cómo sea su gobierno, es decir, sin perjuicio de la estructura de sus órganos y de la índole y

⁶ POSADA, Antonio. Derecho Constitucional. 7ª edición, Edit. Porrúa, México, 1989. p. 205.

extensión de las funciones que a cada uno de ellos compete dentro de esa estructura. Así, por ejemplo, la república o la monarquía, que son formas de gobierno, pueden existir indistintamente en un Estado unitario o en un Estado federal, que son formas estatales.

La clasificación fundamental de formas de Estado son dos: El Estado Unitario y El Estado Federal.

“En el Estado unitario existe lo que en doctrina constitucional se llama homogeneidad del poder.”⁷ Este elemento implica que, en cuanto a las funciones legislativa y administrativa, no existen órganos distintos que autónomamente las desempeñen. Así, en dicho tipo de Estado existe un solo órgano que dicta las leyes sobre cualesquiera materias con vigencia espacial en todo su territorio, siendo sus destinatarios, a guisa de obligados, todos los individuos y grupos de diferente índole que en él existe la dualidad de ámbitos competenciales en lo que a la función legislativa concierne, sino una unidad legal en los términos que se acaban de expresar. Por cuanto a la función administrativa, los gobernantes de las divisiones político-territoriales en que se organiza el Estado unitario, dependen del ejecutivo central, sin que aquellos deriven su investidura de ninguna elección popular directa o indirecta.

El Estado Federal “implica una alianza o pacto de unión y proviene del vocablo latino *foedus*. *Foederare* equivale, a unir, a ligar o componer. Desde un punto de vista estrictamente lógico, el acto de unir entraña por necesidad el

⁷ RUIZ, Eduardo. Derecho Constitucional. 5ª edición, Edit. UNAM, México, 1999. p. 123.

presupuesto de una separación anterior de lo que se une, ya que no es posible unir lo que con antelación importa una unidad.”⁸

Cuando dos o más cosas se unen es porque cada una de ellas permanecía separada o desvinculada de las demás, de tal suerte que la unión comprende inexorablemente la idea de composición, de formación de un todo mediante la aglutinación de diversas partes.

El Gobierno se entiende como el conjunto de órganos del Estado como las funciones en que se desarrolla el poder público. Consiguientemente, por formas de gobierno se entiende la estructuración de dichos órganos y la manera interdependiente y sistematizada de realización de tales funciones. Las formas de gobierno tienen, pues, un doble contenido: los órganos y las funciones del Estado que éstos desempeñan y su clasificación en diferentes tipos puede abarcar a uno o a otro de tales contenidos.

Las formas de gobierno suelen dividirse en República, monarquía y la autocracia.

“Etimológicamente el vocablo república implica “cosa pública” (res pública) como opuesto a las palabras “cosa privada” (res privata). Connota, por consiguiente, todo lo concerniente al interés general, social o nacional, en oposición al interés particular o singular.”⁹ Dicho de otra manera, la cosa pública, res pública, es el patrimonio económico, moral y cultural de todos los miembros del cuerpo social sin distinción de clases y que tiene como bases fundamentales el

⁸ DE LA CUEVA, Mario. El Decreto Constitucional de Apatzingan. 2ª edición, Edit. UNAM, México, 1976. p. 129.

⁹ MATEOS, M. Agustín. Etimologías Grecolatinas del Español. 7ª edición, Edit. Esfinge, México, 1998. p. 113.

interés de la patria, la igualdad, el derecho y la justicia, elementos con los que el idealismo de la Revolución francesa caracterizó al sistema republicano en frontal contrariedad con los regímenes monárquicos. Los ideólogos y adalides de este gran movimiento jurídico-político consideraron cualquier forma de gobierno distinta de la republicana como estadios inferiores en la ruta del progreso humano, y que si algunos Estados específicos que registra la historia prosperaron dentro del régimen monárquico, su desarrollo económico y cultura se contrajo al provecho de las clases dominantes de la sociedad, o sea, de un grupo notoriamente minoritario de la misma sin orientarse hacia la verdadera res pública, constituida por los intereses mayoritarios de la comunidad misma o, como dijera Cicerón, “República es la cosa del pueblo; y se entiende por pueblo, no cualquier agregado humano informe, sino una colectividad unida por las leyes y el interés común.”¹⁰

La monarquía, como forma de gobierno se funda en el carácter de la persona que encarna al órgano supremo de un Estado encargado del poder ejecutivo o administrativo y se distingue porque dicha persona, llamada “rey” o “emperador”, permanece en el puesto respectivo vitaliciamente y lo trasmite, por muerte o abdicación, como dice Tena Ramírez, “mediante sucesión dinástica, al miembro de la familia a quien corresponda según la ley o la costumbre.”¹¹

La monarquía puede ser absoluta y limitada o constitucional. En esta subclasificación ya no se toma en cuenta a la persona del jefe del Estado, sino a la manera como ejerce el poder estatal. Así, en la monarquía absoluta, que es al

¹⁰ Cit. Por Enciclopedia Jurídica Omeba. 10ª edición, Edit. Dris-Kill, Argentina, 2002. p. 316.

¹¹. TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1999. 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 1999. p. 412.

mismo tiempo una autocracia, el gobierno está sujeto al solo arbitrio del rey o emperador, sin supeditarse a ningún orden jurídico preestablecido que no pueda modificar, reemplazar o suprimir.

En la monarquía limitada o constitucional, la actuación pública del rey está sometida y encauzada por un orden jurídico fundamental cuya creación no proviene de él, sino, generalmente, del poder constituyente del pueblo representado en una asamblea que lo expide.

La autocracia es una forma de gobierno en la cual el poder supremo del Estado reside en un solo individuo, sin que su actuación gubernativa esté sometida a normas jurídicas preestablecidas, es decir, a normas que no provengan de su voluntad. Con esta idea se quiere expresar no que en un régimen autocrático no exista derecho positivo, sino que éste es creado por el sujeto que ejerce el poder pudiendo variarlo a su arbitrio.

“Etimológicamente autocracia significa el Poder con que una persona se inviste a sí misma (autos), a sí mismo; cratos, poder.”¹² Conforme a esta concepción, el régimen autocrático es generalmente espurio e ilegítimo, ya que emana de una usurpación que por lo común obedece al empleo de la fuerza o del ardid político para derrocar a un gobierno jurídicamente instituido.

1.3. La División de Poderes.

El principio de división de poderes enseña que cada función se ejerza separadamente por órganos estatales diferentes, de tal manera que su

¹² Ibidem. p. 413.

desempeño no se concentre en uno solo, como sucede en los regímenes monárquicos absolutistas o en los autocráticos o dictatoriales. División implica, pues, separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en el sentido de que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos, interdependientes, y cuya conjunta actuación entraña el desarrollo del poder público del Estado. Se debe enfatizar que entre dichos poderes no existe independencia sino interdependencia. Si fuesen independientes no habría vinculación recíproca: serían tres poderes soberanos, es decir, habría tres soberanías diferentes, lo que es inadmisibles, pues en esta hipótesis se romperían la unidad y la indivisibilidad de la soberanía.

Se debe insistir en que el principio de división o separación de poderes no debe interpretarse en el sentido de que postule a tres poderes soberanos, sino a tres funciones o actividades en que se manifiesta el poder público del Estado que es uno e indivisible. La clasificación del poder del Estado como legislativo, ejecutivo y judicial deriva de la índole jurídica de los actos de autoridad en que se traduce, o sea, de los resultados de su ejercicio.

Se tratará, por ende, de poder legislativo si el objeto de su desempeño como función de imperio consiste en la creación de normas de derecho abstractas, generales e impersonales (leyes en sentido intrínseco o material); de poder ejecutivo si los actos autoritarios en que se revela estriban en la aplicación concreta, particular o personal de tales normas, sin resolver o dirimir ningún conflicto jurídico (decretos, acuerdos o resoluciones administrativas en general); y del poder judicial cuando se decide una controversia o contienda de derecho mediante la citada aplicación, produciéndose un acto jurisdiccional (sentencia o

laudo, por ejemplo). “El principio de división o separación de poderes entraña, consiguientemente, la imputación de la capacidad jurídica para realizar esos distintos tipos de actos de autoridad a diversos órganos del Estado, o sea, la distribución de las tres funciones de imperio entre ellos, sin que su ejercicio pueda reunirse o concentrarse en un solo órgano estatal.”¹³

Esta prohibición no es tajante o absoluta, porque el desempeño de cada una de dichas funciones no se confiere con exclusividad a determinados grupos de órganos estatales, es decir, que la distribución de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial no origina círculos competenciales cerrados entre tales grupos orgánicos, de tal manera que ninguno de éstos pueda únicamente ejercer uno solo de esos poderes. En otras palabras, la calificación de órganos legislativos, ejecutivos o judiciales obedece a que sus respectivas funciones primordiales estriban en elaborar leyes, en aplicarlas a casos concretos sin resolver ningún conflicto jurídico o en decidir controversias de derecho conforme a ellas.

Esta urgencia funcional no excluye, sin embargo, que cada uno de dichos órganos pueda ejercer funciones que no se comprendan en su principal esfera competencial. “Así, los órganos legislativos, es decir, aquellos cuya primordial actividad consiste en elaborar leyes, pueden desempeñar la función ejecutiva o administrativa o la jurisdiccional en los casos expresamente previstos en la Constitución. Esta situación también se registra tratándose de los órganos ejecutivos y judiciales, ya que los primeros pueden ejercer el poder legislativo y el judicial al elaborar respectivamente normas generales, abstractas e impersonales

¹³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo. 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 2001. p. 127.

(reglamentos) y solucionar conflictos de acuerdo con la competencia constitucional de excepción que les atribuya la Ley Fundamental; y los segundos, a su vez, realizar actos intrínsecamente legislativos y administrativos.”¹⁴

Estas consideraciones fortalecen la distinción que existe entre órgano y poder, pues la identificación de ambos conceptos provoca serias confusiones en la interpretación y aplicación de los mandamientos constitucionales en que se emplean. Los poderes legislativo, ejecutivo y judicial son esencialmente inalterables. Nada ni nadie puede cambiar su implicación sustancial. Lo único que puede modificarse preceptivamente es su distribución entre los órganos del Estado o reformarse la órbita competencial de éstos. No puede, en consecuencia, hablarse de reformas al poder legislativo, ejecutivo y judicial, pues en puridad jurídica sólo pueden reformarse las estructuras orgánicas en las que estos poderes se depositan. Por tanto, la teoría llamada de la división de poderes, aunque ostente una denominación impropia, debe entenderse como separación, no de las funciones en que el poder público se traduce, sino de los órganos en que cada una de ellas se deposita para evitar que se concentren en uno solo que las absorba totalmente.

1.4. Niveles de Gobierno.

La Federación es la unión de Estados Federados que se gobiernan en todo lo que les resulta común, mediante un pacto llamado federal y que es la

¹⁴ DE LA SERNA, Antonio. Derecho Constitucional. 4ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000. p. 315.

Constitución Federal, dejando a los Estados miembros que se gobiernen, a contrario sensu del pacto federal, en todo lo que no les es común.

Si esto es Federación, una directa consecuencia es el doble régimen constitucional; el federal y el local, o sea una doble contribución de competencias.

Las competencias que corresponden a la Federación son las comunes a todos y sobre todo aquéllas que den un carácter de unidad, los Estados por el contrario, las que no destruyen esa unidad y que ellos mismos han determinado conservar.

Normalmente se dice que las facultades expresamente conferidas a la Federación y que por eso se llaman expresas, se encuentran a lo largo de todo el artículo 73. Esto es verdad, pero a contrario sensu también existen en los artículos 117 y 118 que al prohibir a los Estados ciertas facultades automáticamente se depositan en la Federación. El 118, como ya ha señalado Tena Ramírez, “aún diciendo que lo incluido en ese artículo pueden realizarlo los Estados con el consenso del Congreso, sin embargo, eso es imposible como lo demuestra, pues aún con ese consentimiento los Estados no pueden intervenir directamente en ninguna cuestión relativa a los asuntos internacionales, como lo son el establecimiento de derechos en importaciones y exportaciones, o bien, inmiscuirse en la materia militar, como tener tropas y buques militares, o por último declarar la guerra, ya que eso es propio del todo y no de la parte. Las garantías individuales tampoco pueden los Estados modificarlas ni parcial ni menos totalmente.”¹⁵

¹⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 32ª edición, Edit. Porrúa, México, 2001. p. 238.

La soberanía a que se refiere el 40 es aún teóricamente imposible. En una unidad política sólo es una la soberanía, los Estados autónomos tienen que existir para que también pueda existir Federación, ya que ésta es el efecto, y la causa los Estados, que siendo libres deliberadamente se asocian.

La facultad constituyente de los Estados para darse su propia Constitución está limitada no sólo por el 115 y el 40, sino por toda la Constitución; así las garantías individuales no se pueden disminuir, como tampoco aumentar las garantías sociales porque redundaría en disminución de las individuales. El teórico sistema democrático y la representatividad no se pueden dejar de reconocer en teoría como tampoco el federalismo y los artículos 117 y 118 de la Carta Magna.

Es pues toda la Constitución una limitación al poder constituyente de los Estados. El 115 orienta todo el rumbo federal que deben seguir las constituciones estatales como respecto del 40 en forma de gobierno, del 83 en la no reelección, etc.

La Constitución llega empero a excesos cuando en ese 115 determina el número de diputados a los Congresos estatales. De facto en México los Estados son heterónomos de la Federación. Al pensar que del artículo 40 se debe suprimir el calificativo de Soberano a los Estados y tal vez muy conveniente el cambio de nombre de Estado por Entidad, para no confundir aquél con el término unitario de Estado Mexicano, envolvente de toda la unidad política mexicana.

Retomando el tema, se puede decir que el gobierno, como concepto presenta varias acepciones.

“Desde el punto de vista orgánico entraña el conjunto de autoridades del Estado, comprendiéndose entre ellas no sólo a las administrativas sino a las

legislativas y judiciales formalmente consideradas. Por otra parte, indebidamente y por una corruptela tradicional e histórica, el gobierno se ha identificado con los órganos del Estado en que se deposita el poder ejecutivo, excluyéndose a los otros dos tipos. Según su implicación prístina y ortodoxa, el citado concepto es el mismo poder público estatal, o sea, se denota las tres funciones en que éste se manifiesta. Así, el acto de gobierno es el mismo acto de autoridad con sus elementos esenciales que son: la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad.”¹⁶

Las relaciones de gobierno son de supra a subordinación, que descansan sobre una dualidad cualitativa subjetiva, o sea, que surgen entre dos entidades colocadas en distinto plano o posición, es decir, entre el Estado como persona jurídico-política y sus órganos de autoridad, por un lado, y el gobernado, por el otro. En dichas relaciones, la persona moral estatal y sus autoridades desempeñan frente al gobernado la actividad soberana o de gobierno, o sea, actos autoritarios propiamente dichos que tienen como atributos esenciales la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad. En efecto, se dice que todo acto de autoridad es unilateral, porque su existencia no requiere de la voluntad del particular al que va dirigido o frente al que se realiza; que es imperativo, en virtud de que se impone contra y sobre la voluntad en contrario del gobernado, quien tiene la obligación de obedecerlo, y sin perjuicio, claro está, de que lo impugne jurídicamente como corresponda; y que es coercitivo, atendiendo a que, si no se acata por rebeldía u oposición de la persona contra quien se pretenda ejecutar,

¹⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo curso de Derecho Administrativo. 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 1997. p. 276.

puede realizarse coactivamente, incluso mediante la fuerza pública, en detrimento de ella. La concurrencia de los tres elementos indicados forma la índole propia del acto autoritario o de gobierno, de tal manera que, faltando cualquiera de ellos, el acto que provenga de un órgano estatal y que se realice frente a un particular no será de autoridad. Ahora bien, cuando las relaciones de supra a subordinación se regulan por el orden jurídico, su normación forma parte tanto de la Constitución como de las leyes administrativas principalmente, implicando en el primer caso las llamadas garantías individuales. “En consecuencia, éstas, de conformidad con lo que se acaba de exponer, se traducen en relaciones jurídicas que se entablan entre el gobernado, por un lado, y cualquier autoridad estatal de modo directo e inmediato y el Estado de manera indirecta o mediata, por el otro.”¹⁷

Resumiendo lo anterior, se puede decir que los niveles de gobierno en nuestro derecho positivo mexicano consisten básicamente en tres tipos que son: el Federal Estatal y Municipal con sus propias características.

1.5. La Administración Pública.

“Desde los tiempos más lejanos de la historia, ha existido Administración Pública. En Egipto, en la época de Ramsés, existía un manual de jerarquía. En China, 500 a.C., existió un manual de organización y gobierno. En Grecia y en Roma también se observan estructuras administrativas.”¹⁸

¹⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional. Op. Cit. p. 305.

¹⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 17ª edición, Edit. Porrúa, México, 1998. p. 326.

Desde luego, en la Edad Media y en el Renacimiento hubo sistemas de administración que se van perfeccionando y agrandando cada vez más. La Administración Pública moderna ha visto ampliada cada vez más estructura y misiones o cometidos que, se puede decir, corren paralelas con la ampliación de la actividad del Estado, independientemente de la filosofía y concepción política que sustenten los dirigentes del Estado.

Es un hecho que la Administración Pública, día a día acrece sus agencias, oficinas, departamentos o unidades administrativas, el personal de éstas y los medios materiales con que cuenta para ello. Sociológicamente se puede considerar que el aumento de población, el avance tecnológico y científico y la búsqueda de metas de progreso y bienestar dentro de la sociedad, han provocado que la Administración Pública actúe en campos que hasta hace poco tiempo eran desconocidos.

Para hacer frente a esas actividades el Estado tiene que crear agencias o unidades administrativas que se encarguen precisamente de cumplir con los nuevos cometidos; y se ve así que surgen nuevas Secretarías y Departamentos de Estado, o bien, nuevas estructuras administrativas, que antes eran desconocidas como la descentralización, la desconcentración, las empresas públicas y el fideicomiso público, sector al que autores como James W. Landis, “han denominado un nuevo poder administrativo diferente de los clásicos poderes del Estado, que tradicionalmente venían considerándose como las únicas formas de división y organización del poder.”¹⁹

¹⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Op. Cit. p. 329.

Es así, como la Administración Pública moderna, tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar métodos y sistemas acordes con la época, para realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre la multitud de órganos que la integran, así como los órganos de los otros poderes y de las entidades federativas y municipales, en un sistema federal como el nuestro.

Es conveniente sistematizar la estructura de la Administración Pública, sus relaciones entre sí y con los otros poderes y órganos del Estado y, sobre todo, regular con mayor precisión lo que denominan sector descentralizado, constituido por una diversidad enorme de organismos públicos, que no tienen una estructura perfectamente definida.

Otro sector muy importante de la moderna administración, es el elemento humano, la burocracia.

A manera de resumen, se puede decir que la Administración Pública Federal es la parte más dinámica de la estructura estatal, actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario y, acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su muerte.

Para tener una mejor comprensión y concepción de la Administración Pública, será preferible puntualizar lo siguiente.

1.5.1. Administración Pública Federal. Concepto.

Por Administración Pública Federal, 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 Federal puede entenderse desde dos puntos de vista, 1.- 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 desempeñe éste 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.

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión, la que distribuirá los negocios del orden administrativo que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales.

La Administración Pública Federal puede estudiarse desde un punto de vista orgánico y desde un punto de vista funcional o dinámico.

“Desde el punto de vista orgánico, se le identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que, directa, o indirectamente, dependen de él. Orgánicamente la Administración Pública Federal está constituida por el Presidente de la República y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, las empresas, sociedades mercantiles de Estado y fideicomisos públicos.”²⁰

²⁰ SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. p. 293.

La Administración Pública local estará constituida por el gobernador y todos los órganos que dependen de él en forma centralizada, desconcentrada, descentralizada o de empresas estatales.

Pueden afirmarse los mismos principios respecto del municipio, en cuanto al Ayuntamiento.

Desde el punto de vista funcional, la Administración Pública se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector. En este sentido administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada. En este caso, los fines del Estado, que ya vimos son múltiples y complejos; y para cuya consecución se necesita también una complejidad de órganos encargados de realizarlos de una manera armónica, que logra a través de su enlace y coordinación jerarquizados.

La Administración Pública Federal, para realizar su actividad, cuenta con una estructura jurídica, con elementos materiales, o sea, el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición y el elemento personal, que es el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la administración.

Para reafirmar lo anterior se puede afirmar que existen, según el Maestro Miguel Acosta Romero diversas corrientes contemporáneas sobre la noción de la Administración Pública:

“Concepción Jurídica. Ha sido en Europa, especialmente en la escuela administrativa alemana, en donde han florecido las ideas más pródigas sobre el Derecho Administrativo, a partir de supuestos relativos al Estado de Derecho, con el objeto de salvaguardar los derechos subjetivos contra la injerencia de los

poderes públicos, procurando un equilibrio entre libertades constitucionales, por una parte, y prerrogativas de la Administración Pública, por la otra.

Concepción de productividad. En los Estados Unidos Mexicanos se ha partido de las ideas sobre organización de empresas privadas, trasplantándolas a la técnica de la Administración Pública.

Concepción burocrática. Le otorga la máxima importancia al factor burocrático dentro de la administración. Parte de Max Weber, que consideró a la burocracia como el instrumento fundamental del progreso social.

Concepción política. Dichas orientaciones observan, en su mayoría, una actitud crítica hacia el pensamiento, reconocido que el modo en que las decisiones administrativas se adaptan al hecho, ni coinciden con lo que los textos consagrados de administración pública enseñan.

Concepción psicológica. La conducta y necesidades del individuo y de la sociedad, deben ser estudiadas exhaustivamente por la Administración Pública, a fin de adecuarse a las necesidades cambiantes.

Concepción integral. En nuestra opinión, el tomar en cuenta un factor administrativo como es la política, la sociedad o la burocracia, nos da una visión incompleta de la moderna Administración Pública; por ello se tiene que estudiar desde varios puntos de vista.²¹

Respecto a lo anterior, puedo decir que la Administración Pública, es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los

²¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Op. Cit. p. 341.

otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente; siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica; y d) procedimientos técnicos.

1.5.2. Administración Pública Federal Centralizada.

“La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.”²²

La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías, Departamentos de Estado y Procuraduría General de la República, y de subordinación en el orden interno, por lo que respecta a los órganos de cada Secretaría, Departamento de Estado y Procuraduría.

El número y composición de las unidades administrativas centralizadas es muy variable. Pudiera preguntarse cuál sería el número ideal de Secretarios de Estado o Ministerios; resulta difícil contestar esa interrogante.

En cada país es muy variable el número de dependencias de la Administración Pública y sus ramos, aun cuando hay coincidencia en ciertas actividades que son tradicionales a través de la historia, por ejemplo: Defensa,

²² Ibidem. p. 342.

Marina (recientemente Fuerza Aérea), Hacienda o Tesoro, Gobernación, o su equivalente, el Ministerio del Interior, Educación, Trabajo, Relaciones Exteriores, etc.

También se aprecia en todo el mundo un crecimiento acelerado de las dependencias de la Administración Pública, tanto centralizadas, como de organismos descentralizados, desconcentrados, empresas públicas, comisiones, juntas, administraciones, etc., que proliferan en forma geométrica, en ocasiones duplican funciones, es dudosa su eficacia verdadera, a veces también su vida es efímera, y también hay casos, en que responden a criterios políticos del Jefe de Estado en su creación, dando lugar a la existencia de una verdadera selva de órganos administrativos.

La Administración Pública Federal centralizada, se integra por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, de seguros y de fianzas, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, y los fideicomisos públicos (artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Es muy conveniente formular una relación de la diferente naturaleza de los órganos centralizados y los órganos descentralizados. Desde luego, debo insistir que en ambos casos hago referencia a la materia federal, es decir, a la competencia del Estado que se realiza a través de los órganos federales.

a) Órganos administrativos centralizados

El órgano centralizado realiza de una manera general los fines del Estado en materia federal.

Los órganos centralizados no tienen otra personalidad, que la personalidad general, de la Administración Pública. De manera general se puede decir que el centralismo, es el sistema político-administrativo en el que la gobernación del Estado se encuentra confiada a una organización unitaria, que asume no solo las atribuciones necesarias para la gestión de los intereses generales del país, sino también, aquéllas otras que, naturalmente, deben quedar confiadas a los órganos locales, a los que se niega toda autonomía.

Los órganos centralizados no tienen otro patrimonio que el patrimonio general del Estado. Los bienes que forman el patrimonio del Estado están sometidos a un régimen jurídico general.

Los bienes de la Federación se rigen por la Ley General de Bienes Nacionales.

Los órganos centralizados están sometidos a la dirección administrativa y financiera del Estado.

El régimen jerárquico mantiene la unidad de la Administración pública. Los poderes de nombramiento, mando, decisión, vigilancia, competencia, son necesarios para mantener la unidad de los órganos del poder central.

Los órganos centralizados responden de su acción administrativa. El control de los órganos centralizados se realiza a través de la propia Administración pública de acuerdo con la ley.

b) Órganos administrativos descentralizados.

En el Derecho Administrativo se entiende a la descentralización como la forma jurídica en que se organiza la Administración Pública, creándose entes

públicos por el legislador dotados de personalidad jurídica y patrimonios propios, a quien se le asigna actividad específica de interés público.

El órgano descentralizado también realiza fines especiales del Estado en materia federal.

El órgano descentralizado tiene una personalidad jurídica propia otorgada por una ley o decreto. La personalidad de los órganos descentralizados es independiente de la personalidad general de la Administración Pública.

El órgano descentralizado tiene un patrimonio especial, regido por normas de derecho público, pero su estructura debe obedecer a reglas técnicas especiales y a procedimientos de la misma naturaleza. El patrimonio de los órganos descentralizados son bienes del Estado, pero sometidos a un régimen jurídico especial.

Los bienes de los órganos descentralizados cuando desaparecen estos, vuelven al patrimonio del Estado. Artículo 3, fracción IV de la Ley General de Bienes Nacionales.

Los órganos descentralizados gozan de cierta autonomía técnica, incluso pueden adoptar ciertos principios de las empresas privadas. En el Estado moderno no se rompe esta autonomía técnica y se mantiene la unidad financiera del Estado.

La autonomía orgánica mantiene un régimen jurídico especial o independiente y puede comprender no sólo los servicios públicos, sino otros fines del Estado.

Esos poderes con respecto del poder central y de los órganos descentralizados se transforman o desaparecen.

Es aplicable la ley de responsabilidades a los órganos descentralizados.

El poder central realiza el control de los órganos descentralizados a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, salvo que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra dependencia.

1.5.3. Administración Paraestatal.

La palabra paraestatal denota el significado de lo que está al lado o paralelo al Estado. La Administración Paraestatal se puede entender entonces, como aquella que se lleva a cabo por entidades que no forman parte del Estado, como sí lo son las dependencias de la Administración Centralizada Federal.

La Administración Pública Paraestatal está integrada por el conjunto de Instituciones, Organismos, Empresas de Economía Mixta, Patrimonios Públicos, que por disposición de la ley, colaboran en la realización de los fines del Estado, sin formar parte de la Administración Pública Centralizada, con la cual mantienen estrictas relaciones de control y vigilancia a cargo de aquella, y divididas en sectores para tal efecto.

Estos conceptos están contenidos en el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que ordena:

“El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I. Organismos descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III. Fideicomisos.”

Estas entidades se regulan por sus leyes específicas y por los artículos 45, 46, 47, 48, 49 y 50 que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal menciona, al igual que el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales los cuales haré referencia a continuación.

“Artículo 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”

“Artículo 46.- Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

- I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;
- II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
 - a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social;
 - b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
 - c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.”

“Artículo 47.- Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3º, fracción III, de esta ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la administración pública centralizada.”

“Artículo 48.- A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la administración pública paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por

sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

“**Artículo 49.-** La intervención a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades.”

Artículo 49-Bis (Derogado).

“**Artículo 50.-** Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación (sic), sin perjuicio de las atribuciones que competen a las coordinadoras de sector.”

El artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea: La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, a la prestación de un servicio público o social; o a la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

De lo anterior se infiere que, por exclusión lo que no está contemplado en el artículo 14 de la Ley citada y cuyo objeto no sea la realización de actividades que correspondan a las áreas estratégicas o prioritarias, o que presten un servicio público o social, se tendrán como organismos no descentralizados.

1.5.4. La Asistencia Pública.

Es la asistencia y la beneficencia pública donde recae la responsabilidad de atención y protección en cuanto a diversas necesidades de nuestro país, principalmente en ciertas clases sociales de la población, como aquéllas que carecen de medios de subsistencia. Desde luego, que no son las únicas que reciben este beneficio, pues se encuentra también en los que por alguna necesidad particular requieren del servicio de alguna institución de beneficencia, pagando alguna cantidad de acuerdo a sus posibilidades.

“Etimológicamente, la palabra beneficencia procede del vocablo latino benefacere, que significa hacer el bien; desde un punto de vista general, comprende toda actividad que pretende este resultado; de manera particular se entiende por beneficencia toda actividad que pretende de manera institucional cubrir necesidades de tipo asistencial, como son el proporcionar comida, vestido y abrigo al necesitado; así también existen establecimientos benéficos de carácter docente, otras instituciones que bajo condiciones determinadas prestan atención, ya sea médica o asistencia como los hospicios, los asilos.”²³

Si bien la beneficencia no sólo se encarga del cuidado de una clase social de pocos recursos, existe una relación de causa-efecto entre la beneficencia y la pobreza. En todos los tiempos se ha considerado que existen grupos en condiciones inferiores económicamente, quienes merecen ayuda por parte de los demás.

²³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Op. Cit. p. 389.

La Biblia por ejemplo, preceptúa “que siempre existirán los pobres con nosotros”.²⁴ Algunos autores, como Manuel Andrade, quien escribe: “han usado el término de pobreza en diversos sentidos; lo aplican a la desigualdad económica, otros a la dependencia económica, otros parecen hablar de la pobreza en sentido absoluto entendido éste como insuficiencia económica; en el primer caso son pobres los que ocupan el lugar más bajo en el plano económico; en segundo, los que no se bastan a sí mismos; y en el tercero, los que no pueden llevar a nivel de vida conveniente.”²⁵

En el presente estudio, trataré el caso específico de la dependencia económica; al decir que en las sociedades el concepto de pobreza se refiere exclusivamente a los que están incapacitados para cuidar de sí mismos y sostenerse, se encuentran a niños abandonados, enfermos mentales, enfermos crónicos, personas tan débiles física o mentalmente que no pueden desarrollar un trabajo, los ancianos que no lograron acumular recursos suficientes para su manutención y no cuentan con el apoyo familiar.

En México, la asistencia social debe ser prestada por el Estado en base a la obligación solidaria con sus nacionales, pero sobre todo en respuesta para tratar de elevar los niveles de vida de la población para conseguir un desarrollo materia y espiritual acorde con la esencia humana y los derechos naturales del hombre, para así exigir soluciones mayúsculas; para alcanzar así la tan anhelada meta que todo Estado político debe tener en lo que asistencia pública y seguridad social se refiere para acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones

²⁴ ANDRADE, Manuel. Beneficencia Pública. 3ª edición, Edit. Andrade, México, 2000. p. 17.

²⁵ Ibidem. p. 18.

activas sobre todo en sus trabajadores, para así, preparar el camino para las generaciones venideras y coadyuvando paralelamente con el mayor de sus esfuerzos el sostén de las generaciones eliminadas de la vida productiva.

De lo antes expuesto se infiere que así como, la Lotería Nacional, es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad Jurídica y patrimonio propios domiciliado en la ciudad de México, Distrito Federal, como lo establece el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública con mayor razón deberá manifestar y controlar los dineros que ésta maneja para ver si efectivamente los está destinando a la Asistencia Pública.

CAPÍTULO II

DESARROLLO HISTÓRICO Y NOCIONES GENERALES DE LA LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA

Todo lo que en la actualidad existe, tiene antecedente, tiene historia, y la Lotería Nacional para la Asistencia Pública no es la excepción, es por ello, que para tener una adecuada comprensión, sobre el tema, veré, cómo fue que se dio el decreto de creación de esta institución y los principios básicos o motivos por los cuales fue creada. Por lo anterior, es necesario precisar lo siguiente.

2.1. Origen y evolución de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública en México.

“La Lotería Nacional para la Asistencia Pública surge en 1770 con el Rey Carlos III de España quien ordenó al Virrey de Croix la creación de la Real Lotería y se encomendó a Francisco Xavier de Sarría la elaboración del Plan de Reglas, el cual contenía las Ordenanzas que regiría los juegos y sorteos y, en general, toda la organización de la Real Lotería. Xavier de Sarría se convirtió en el primer director de la tradicional Lotería. Es en 1771 cuando se realiza el primer sorteo en el Salón de Cabildos, ubicado en lo que ahora se conoce como el edificio del gobierno del Distrito Federal.”²⁶

Por su éxito se hicieron paralelamente muchas otras loterías y rifas en conventos, parroquias y colegios con el fin de allegarse recursos. Se fundó entonces, la lotería auxiliar para obras públicas.

²⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Op. Cit. p. 603.

Durante la guerra de la Independencia, el Virrey Félix María Calleja, instituyó dos loterías forzadas, una para la capital y otra para los Estados, con las que se obligaba a comprar billetes a todos los empleados de gobierno, la nobleza, el ejército y el clero para recabar fondos para combatir a la insurgencia.

Después de la consolidación de la Independencia de México, se bautizó, a la institución con el nombre de Dirección General de Renta de Lotería del Imperio de México por Agustín de Iturbide.

Posteriormente la sede de los sorteos fue trasladada a la Academia de San Carlos, joya arquitectónica que en 1843 fue cedida por el gobierno para la realización de los sorteos a cambio de que se aportaran fondos para la restauración del inmueble y se adquirieran colecciones pictóricas de renombrados artistas europeos que son exhibidas al público y que forman parte del acervo artístico del país.

El Presidente Benito Juárez, evitó todo tipo de rifas y loterías paralelamente a la nuevamente llamada Lotería Nacional, excepto una, que se hizo para financiar la construcción de la vía ferroviaria México-Toluca. En este período, la Lotería Nacional, por primera vez fue elevada al rango constitucional.

A la muerte de Juárez, el presidente Lerdo de Tejada, volvió a permitir la proliferación de las otras loterías.

“Desde su creación en 1770, la Lotería Nacional para la Asistencia Pública ha enfocado sus esfuerzos a apoyar acciones de beneficencia. Su primera aportación fue para el Hospicio de los Pobres a lo que siguieron apoyos para la

construcción y equipamiento de hospitales, clínicas, centros de rehabilitación y asilos para ancianos. A lo largo de sus 231 años de historia la institución ha sido asimismo puntal para el impulso de programas educativos y de atención médica a los grupos más vulnerables.”²⁷

El antecedente inmediato de la Lotería Nacional para la asistencia pública fue el decreto de Gobierno donde se reglamentó la Beneficencia Pública en el Distrito Federal el 1º de Agosto de 1881 donde se señalaba lo siguiente.

“Artículo 1.- Los establecimientos de beneficencia, que hasta la fecha han estado a cargo de la junta directiva creada por la circular de 23 de Enero de 1877, y los que en adelante se fundaren en esta capital por la autoridad política y municipal, estarán bajo la dirección y dependencia de la secretaría de gobernación, que al efecto se establece en dicho departamento.

2.- Los establecimientos de beneficencia que se fundaren en los distritos foráneos por el ayuntamiento de esta capital ó la secretaría de gobernación, ó que por orden de ésta se trasladaren a ellos, estarán sometidos a la misma dirección dependencia; y los que se establecieren por las autoridades políticas y municipales en los referidos distritos, dependerán de los respectivos ayuntamientos, con sujeción a la autoridad política local.

3.- En los establecimientos de fundación particular, la secretaría de gobernación no tendrá más ingerencia que la de vigilar que se cumpla fielmente con la voluntad de los fundadores, la de evitar que se distraigan sus bienes del objeto a que están destinados, y que se observen en ellos los reglamentos de policía e higiene pública.

4.- Los directores de los establecimientos de beneficencia formarán un Consejo consultivo que, presidido por el secretario de gobernación, se reunirá, siempre que éste lo determine, para oír su opinión en los negocios que le proponga. Serán también vocales en este Consejo, el gobernador del Distrito, que lo presidirá en las ausencias del ministro, el jefe de la sección y los regidores de la comisión de beneficencia del ayuntamiento.”²⁸

Durante el régimen del General Díaz sólo existió la Ley del 3 de mayo de 1905 acerca de los gastos de la beneficencia pública y de la administración de sus bienes, que estaba a cargo de la Tesorería de la Federación, pero en vez de que recibiera instrucciones de la Secretaría de Hacienda, fue a la de Gobernación a la

²⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. p. 604.

que se encomendó dictar los reglamentos y acuerdos bajo los cuales debía llevarse la administración. Elevó de categoría a la sección de Asistencia al darle el nombre de Dirección General de Beneficencia.

El Reglamento de la Beneficencia Pública del Distrito Federal establecía en su capítulo primero lo siguiente.

“Artículo I.- Todos los establecimientos de la Beneficencia Pública estarán bajo la Dirección de una oficina que llevará el nombre de Dirección General de la Beneficencia Pública del Distrito Federal, la cual tendrá el personal designado en el Presupuesto de Egresos vigente y dependerá directamente de la Secretaría de Gobernación.

Es de interés porque respecto de los inmuebles en posesión de la beneficencia, se dispuso que no podían ser vendidos, enajenados o destinados a otro objeto que no fuera benéfico, sino mediante los requisitos que señala la Ley de los Bienes de la Federación de 18 de diciembre de 1902.”²⁹

El 1º de mayo de 1905, se ordenó, por medio de un decreto, que los productos de los capitales de la beneficencia y el importe de las herencias, legados y donaciones que se recibieron, y que no hubiere sido asignado un objeto de beneficencia especial, se destinaría a cubrir los gastos de asistencia y alimentación de los asilados, en los establecimientos de beneficencia pública o a cubrir algún gasto de mejoramiento de la condición de los asilados.

“El reglamento de 1881 rigió durante la época del general Díaz y fue derogado por otro en 1914, el cual duró en vigor sólo unos días.”³⁰

Durante la época de la lucha que siguió, no se atendió el ramo de la beneficencia, sino hasta la disposición de la Ley de Organización política para el

²⁸ DE BUEN LOZANO, Néstor. El Derecho Administrativo Laboral y la Administración Pública del Trabajo en México. 2ª edición, Edit. Porrúa, México, 1994. p. 76.

²⁹ CORTIÑAS PELÁEZ, León. Introducción al Derecho Administrativo. 3ª edición, Edit. Porrúa, México, 1994. p. 105.

Distrito Federal y Territorios del 13 de abril de 1917; en esta ocasión se encomienda la beneficencia al gobierno del Distrito Federal, directamente, ordenando que fuera atendida por una junta compuesta por el gobernador, el director general de Beneficencia, el abogado consultor y los directores de los establecimientos; en cuanto a la de los territorios federales, por ahora quedará a cargo de los establecimientos. Esta medida no dio resultado, la beneficencia decayó en manos del Distrito Federal, es decir, del gobierno del Distrito Federal; carecía de fondos, continuó el desorden, y para remediarlo se dictó un acuerdo presidencial el 10 de agosto de 1920, en que se ordenó pasara a ser atendida por las Secretarías de Gobernación y de Hacienda.

Por decreto del 7 de julio de 1920, se restableció con el nombre de la Lotería Nacional para la Beneficencia Pública, suprimida por Venustiano Carranza en 1915 y se ordenó que en adelante sería una fuente de ingresos para la beneficencia pública; los ingresos eran del Erario Federal.

“ADOLFO DE LA HUERTA, Presidente Constitucional sustituto de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de las facultades extraordinarias de que me hallo investido en el Ramo de Hacienda, ha tenido a bien decretar lo siguiente:

“Artículo primero.- Se establece una lotería con la denominación de “Lotería de Beneficencia Pública”, sujetándose en lo conducente al Decreto de 14 de septiembre de 1881, su reglamento de 15 del mismo mes y año y a sus adiciones y reformas.

³⁰ Ibidem. p. 106.

Artículo cuarto.- El producto líquido que se obtenga de los sorteos, deducidos los gastos de administración, se destinará exclusivamente a la Beneficencia Pública.”³¹

Fue hasta 1924 que mejoró la beneficencia, el 16 de julio se dictó un decreto para dotar de competencia a la Secretaría de Hacienda; por otro decreto del mismo día se estableció una junta directiva investida de personalidad jurídica para la administración de la beneficencia.

“ACUERDO por el cual se pone a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la organización y funcionamiento económico de la Beneficencia Pública del Distrito Federal.

“PRIMERO.- De conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo Presidencial de 16 de julio de 1924 y en el Decreto de la misma fecha, corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la organización y funcionamiento económico de la Beneficencia Pública del Distrito Federal.

“SEGUNDO.- Estarán a cargo del Gobierno del Distrito Federal las demás atribuciones del Gobierno que no se encuentran comprendidas en el punto anterior, respecto a los establecimientos de Beneficencia Pública.

“TERCERO.- La junta Directiva de la Beneficencia Pública modificará sus reglamentos en los términos del presente acuerdo; con la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Gobierno del Distrito Federal.

³¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Op. cit. p. 625.

“DECRETO previniendo que el manejo de los bienes y propiedades pertenecientes a la Beneficencia Pública, estará a cargo de un Consejo que se denominará Junta Directiva de la Beneficencia Pública en el Distrito Federal.

“CONSIDERANDO.- Que por acuerdo de esta fecha y con la facultad legal que tiene para establecer y regular la competencia de los diversos Departamentos de Estado, el Poder Ejecutivo de la Unión encomendó a la Secretaría de Hacienda y Crédito público por razón de materia y similitud de funciones, la organización y el funcionamiento económico de la Beneficencia Pública, dejando a cargo de la Secretaría de Gobernación las demás atribuciones del gobierno federal respecto de los Establecimientos de Beneficencia.

“CONSIDERANDO.- Que con objeto de procurar una mayor eficacia para la realización de los fines de la Beneficencia Pública, es conveniente, sin modificar el carácter de la nacionalización de los bienes a ella destinados, encomendar su manejo a una Junta con facultades e independencia bastantes y con responsabilidad bien delimitada.

“Dentro de la Secretaría de Hacienda se logró un mejoramiento notable, y la reorganización moderna de la beneficencia pública data de esa época, en que funcionó la junta directiva de la beneficencia pública bajo la vigilancia de la Secretaría de Hacienda.

“Cabe señalar que en 1925 la Lotería Nacional para la Asistencia Pública trasladó su sede a lo que fue la casa de don Ignacio de la Torre y Mier donde

actualmente se encuentra el edificio "Moro", lugar donde por primera vez se utilizó un letrero de gas neón.

“Esta organización subsistió hasta el 31 de diciembre de 1928 por medio de una ley se establece una junta directiva de la Beneficencia Pública, que fue reglamentada el 15 de agosto de 1934; ésta tenía personalidad jurídica, pero como afirmó el maestro Gabino Fraga, se trataba de una institución de carácter y situación indefinida en el texto legal.”³²

En 1934 la institución se mudó a la antigua Tabacalera (casa del Conde Buenavista, hoy Museo de San Carlos), e inició la magna construcción de un edificio ex profeso para albergar a la Lotería Nacional. “El Moro” fue el primer edificio que se construyó por medio de un procedimiento de flotación elástica, obra del Ing. José Antonio Cuevas, el cual se inauguró el 28 de noviembre de 1946.

México se incorporó a la era de la televisión y el 1° de septiembre de 1950 se transmitió la primera señal del canal 4 desde el piso 14 del Edificio “El Moro”, nombre con el que se le conoce a este inmueble.

En 1960 las utilidades de la lotería se entregaban a la Secretaria de Salud y por conducto del patronato de Asistencia Pública se canalizaban a diferentes obras asistenciales, de construcción y desayunos escolares.

³² Ibidem. p. 107.

En 1968, inició la construcción del edificio "Prisma" en Avenida Juárez 101, hermosa y moderna construcción que contribuyó al embellecimiento del entorno urbano de esta histórica plaza, el cual se inauguró en el año de 1970.

La Lotería Nacional de los 80's respaldó económicamente el plan de asistencia y salud de las clases marginadas de 40 ciudades del país. El 1º de abril de 1984 inició el Sorteo Zodiaco con un premio de 7 millones de pesos en 2 series. Durante este período se construyó el edificio "Rosales" y la imprenta de Contreras, en respuesta al crecimiento de la institución, y con el propósito de mejorar el cumplimiento de los programas.

El 12 de octubre de 1990, en la ciudad de Querétaro, se realizó el Sorteo Iberoamericano con la participación de Argentina, Costa Rica, España, República Dominicana, y México como país sede.

En 1991 se inauguró el edificio "Jalisco" como respuesta a las exigencias de modernización.

Desde octubre de 1988 y hasta noviembre del 2001, la Lotería Nacional para la Asistencia Pública presidió la Corporación Iberoamericana de Loterías y Apuestas de Estado (CIBELAE), y en el mismo 2001 México ocupó un sitio en la mesa directiva de la Asociación Mundial de Loterías (WLA) y se afilió a la North American Association of State and Provincial Lotteries (NASPL).

Asimismo, por primera ocasión se instituye que un grupo de niñas sea incorporado a un ámbito antes cerrado y reservado exclusivamente para los varones: los famosos niños gritones de la Lotería.

El 5 de enero del año 2001, fue una fecha histórica para la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, pues por primera vez en 231 años, un Presidente de la República, el Licenciado Vicente Fox Quesada, encabezó la celebración de un sorteo y el 31 de agosto de 2001 fue la fecha en que se constituyó el Fideicomiso Público denominado "Transforma México".

En esta su nueva etapa gubernamental la Lotería Nacional para la Asistencia Pública no sólo se ha limitado a la entrega de Enteros que por ley debe canalizar a la Tesorería de la Federación, sino que ha multiplicado sus aportaciones a través de la constitución de un Fideicomiso Público denominado "Transforma México", cuya fecha de constitución es el 31 de agosto de 2001.

Un primer paso de ese Fideicomiso fue la entrega de 23 millones 39 mil 76 pesos a 26 instituciones de asistencia privada cuyos programas fueron minuciosamente evaluados por el Comité Técnico de "Transforma México" integrado por representantes de la sociedad civil y el gobierno.

"Transforma México" está abierto a las aportaciones de instituciones interesadas en impulsar programas asistenciales específicos, pero la mayor parte de sus recursos provienen de las utilidades que genera la venta de billetes y por los ahorros en eficiencia administrativa por parte de Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

La creación del Fideicomiso Público "Transforma México" es parte de la nueva visión de Lotería Nacional para la Asistencia Pública orientada a potenciar sus apoyos a los programas sociales y a la vez modernizar sus estructuras en

aras de una mejor eficiencia en sus objetivos y responsabilidades ante la sociedad.

En el "Moro" se celebran semanalmente tres sorteos: mayor, superior y zodiaco cuyos premios son anunciados por los "niños gritones" conocidos también como los "cadetes de la suerte" que en punto de las 20:00 horas empiezan el tradicional rito de dar lectura a cada uno de los números ganadores.

El 14 de julio del año 2002 el Presidente de la República, el Licenciado Vicente Fox Quesada, dejó a cargo la Dirección General de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, al Licenciado Tomás Ruiz González.

2.2. Características generales de la "Lotería."

Las características principales de la Lotería Nacional para la asistencia pública en primer lugar es, "que se trata de un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y domicilio en la ciudad de México, Distrito Federal, donde 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."³³

Lo anterior se establece en los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

³³ www.loterianacionalparalaasistenciapublica.com.mx

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, como se establece en el artículo 3° de la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

“Artículo 3°. El patrimonio de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública se integra con:

- I. Los bienes y derechos que por cualquier título legal haya adquirido;
- II. Las aportaciones en efectivo y en especie que ha recibido o recibiere del Gobierno Federal;
- III. Los recursos que obtenga por la realización de las actividades que constituyen su objeto destinados a sufragar sus gastos de administración;
- IV. Las reservas y garantías establecidas conforme a esta ley, y
- V. En general, los bienes, derechos e ingresos que por cualquier otro concepto adquiriera o perciba.

La Lotería Nacional para la Asistencia Pública será considerada como de acreditada solvencia, por lo que no estará obligada a constituir depósitos o fianzas, legales, ni aun tratándose del juicio de amparo, y en relación con los

bienes y derechos a que este artículo se refiere le será aplicable lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles.”

El artículo 4º de la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública establece en relación al tema que nos ocupa, lo siguiente:

“Artículo 4º. 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.”

El artículo 5 de la ley antes citada nos precisa lo siguiente:

“Artículo 5º. La junta directiva estará integrada por seis miembros y será presidida por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siendo los demás integrantes de la misma los titulares de las Secretarías de Gobernación, de Programación y Presupuesto y de Salud y dos personas designadas por el Presidente de la República, una de las cuales fungirá como director general.”

En sus ausencias, el presidente de la junta directiva será sustituido por el miembro de la misma que le siga de acuerdo con el orden señalado en el párrafo anterior.

Los miembros propietarios de la junta deberán designar su suplente. En el caso de los Secretarios de Estado, la designación de suplente deberá recaer en un funcionario de grado jerárquico administrativo inmediato inferior al del titular.

Para que la junta directiva pueda sesionar válidamente se requiere la asistencia de cuando menos cuatro de sus miembros. Las decisiones se tomarán por mayoría de votos. En caso de empate el presidente de la junta tendrá voto de calidad.

Asimismo, de acuerdo al artículo 6 de la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública nos precisa lo siguiente:

“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 autoridades que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito público.

- VI. Determinar las garantías que deban 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;
- 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.”

Asimismo, el artículo 7 de la ley en comentario nos establece que:

“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.”

En relación al tema que nos ocupa, el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública establece en su cuerpo legal lo siguiente:

“Artículo 8. Los billetes que emite la Lotería Nacional para la Asistencia Pública son documentos al portador que, en los términos del artículo 6º de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, sirven únicamente para identificar a su tenedor como participante en el sorteo señalado en los mismos billetes.”

De igual forma, el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública nos indica sobre el tema en comentario que:

“Artículo 9. El pago de los premios y reintegros obtenidos en cada sorteo se hará únicamente contra la presentación y entrega material de los billetes.

El derecho al cobro de los premios y reintegros obtenidos, prescribirá al año contado desde el día siguiente al de la celebración del sorteo respectivo.”

De acuerdo a la temática que he venido siguiendo el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública establece en su articulado lo siguiente:

“Artículo 10. La Lotería Nacional para la Asistencia pública llevará a cabo la venta al público de los billetes que emita, directamente o a través de expendedores de carácter fijo o de vendedores ambulantes de billetes con los que contrate la realización de la citada actividad.

Los citados expendedores y vendedores de billetes recibirán una comisión por la venta de billetes, la que fijarán de común acuerdo con el organismo, sin exceder del 10% del valor nominal de dichos billetes. Para obtener dotación de billetes los expendedores de carácter fijo y los vendedores ambulantes de billetes, deberán depositar su importe ante la Lotería Nacional para la Asistencia pública, o constituir las garantías que al efecto fije la junta directiva.

Los expendedores y vendedores a que se refiere este artículo, no estarán subordinados al organismo en la venta de billetes, por lo que podrán realizar simultáneamente otras actividades y utilizar los servicios de una o varias personas que los auxilien, sin que por este hecho se establezca relación jurídica alguna entre dichos auxiliares y el propio organismo.”

De acuerdo a lo anterior, se afirma que, la propiedad de los billetes corresponderá a la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, mientras no se enajenen a terceros. Sin embargo, los referidos expendedores y vendedores se convertirán automáticamente en propietarios de los billetes que no logren enajenar, y cuya devolución al organismo no la efectúen dentro del plazo y forma que, con carácter general, establezca la junta directiva.

Dadas las características de los billetes de lotería a que se refiere el artículo 8º de esta Ley, los expendedores y vendedores serán responsables de su pérdida, aun cuando ésta ocurra por caso fortuito o causa de fuerza mayor.

En relación al tema en comentario, el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública nos precisa lo siguiente:

“Artículo 11. Para obtener dotación de billetes los expendedores de carácter fijo y los vendedores ambulantes de billetes, deberán depositar su importe ante la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, o constituir las garantías que al efecto fije la Junta Directiva.

La propiedad de los billetes corresponderá a la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, mientras no se enajenen a terceros. Sin embargo, los referidos expendedores y vendedores se convertirán automáticamente en propietarios de los billetes que no logren enajenar, y cuya devolución al organismo no la efectúen dentro del plazo y forma que, con carácter general, establezca la Junta Directiva.

Dadas las características de los billetes de Lotería a que se refiere el artículo 8º. de esta Ley, los expendedores y vendedores serán responsables de su pérdida, aun cuando ésta ocurra por caso fortuito o causa de fuerza mayor.”

De igual forma, los artículos 12, 13 y 14 de la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública nos establecen por su contenido lo siguiente:

“Artículo 12. La Lotería Nacional para la Asistencia Pública con el objeto de proteger su derecho sobre los billetes entregados a los expendedores de carácter

fijo y a los vendedores ambulantes de billetes, de vigilar la adecuada venta de los mismos y de preservar el buen nombre y fama del organismo, estará facultada para vigilar y comprobar el debido cumplimiento de lo estipulado en los contratos que celebre con dichos expendedores o vendedores, en los que se podrá pactar; inclusive, los casos en que el organismo tendrá la administración temporal del expendio.”

“Artículo 13. Las relaciones entre la Lotería Nacional para la Asistencia Pública y sus trabajadores se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado “B” del Artículo 123 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.”

“Artículo 14. La Lotería Nacional para la Asistencia Pública contará con las reservas suficientes para garantizar el pago de los premios que obtengan los billetes emitidos por el organismo, asimismo con las garantías que se destinarán a asegurar en todo tiempo su solvencia.

Las reservas y garantías a que se refiere el párrafo anterior se constituirá y operarán conforme a lo dispuesto por el artículo 6º, fracción V.”

Como se puede ver, la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, por medio de la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública establece los derechos, funciones, objeto, patrimonio y administración de dicho organismo, así como las funciones de la Junta Directiva que conforma a la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, las facultades de ésta, así como las de su director general y el destino que tienen los billetes premiados así como los que se

entregan a los expendedores para su venta. Todo ello, con el firme propósito de transparentar lo relacionado a los sorteos y destino de los dineros por esta situación.

2.3. Actividades de la Institución.

La institución desarrollará acciones en el marco de la prioridad nacional orientada al crecimiento con calidad, sumándose a los esfuerzos con el Ejecutivo Federal para dar cumplimiento al objetivo de conducir responsablemente la marcha económica del país y la estrategia nacional de promover la productividad del sector público.

En este contexto global, la entidad en su ámbito de competencia buscará fortalecer y ampliar su participación en la cobertura del mercado objetivo mexicano de juegos de azar, con acciones de modernización de sus productos actuales, la introducción de nuevos productos y el establecimiento de la diversificación de sus canales de distribución y venta, con el propósito de generar mayores ingresos para ser destinados a la atención de los programas de asistencia pública, contribuyendo de esta manera al ahorro del sector público, así como a mantener una Institución moderna, cuya operación sea eficiente y transparente, mediante la utilización eficaz de sus recursos.

En el marco del Programa de Financiamiento al Desarrollo, la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, buscará contribuir al fortalecimiento de las finanzas públicas, a través del aumento del ahorro interno de conformidad con la

política de ingresos públicos, que favorezcan la atención de programas de asistencia pública como son la salud y la educación.

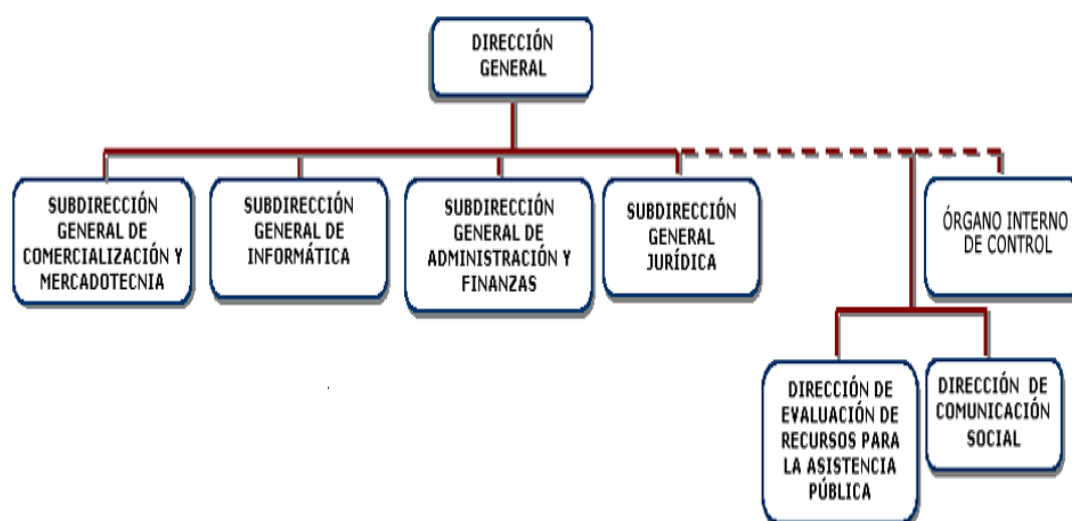
La entidad se plantea las actividades de acción que a continuación se describen:

1. "Producir con calidad y al menor costo los billetes de Lotería Tradicional y Zodiaco, así como adquirir los de lotería instantánea bajo las mejores condiciones para la Institución, de acuerdo al programa de ventas.
2. Fortalecer la red de distribución para una adecuada cobertura del mercado y generar recursos económicos a través del fortalecimiento de los productos actuales con nuevas estrategias de venta, mercadotecnia y la introducción de nuevos productos para segmentos de mercado tanto actuales como potenciales.
3. Administrar con eficiencia, calidad y transparencia los recursos humanos, materiales y financieros de que dispone el organismo, a fin de coadyuvar al cumplimiento de las funciones sustantivas encomendadas.
4. Apoyar la modernización en materia de eficiencia y seguridad en los procesos de negocio y de tecnologías de información en la entidad, así como implantar sistemas computacionales de control, distribución, comercialización de nuevos canales y de operación administrativa.
5. Establecer mecanismos de evaluación de la efectividad del Órgano Interno de Control de la entidad, así como constituir grupos de trabajo

que sirvan como foros para un estrecho seguimiento a la solventación de observaciones como también a la implantación de medidas preventivas.”³⁴

El presupuesto asignado a la entidad para el ejercicio 2005 es de \$ 1'242,452,400.00, el cual incluye, hasta el 30 de junio de 2005, \$ 3,788,997.00 de enteros para apoyar a los programas de Asistencia Pública.

No quiero concluir este capítulo sin antes señalar el organigrama para ver como esta integrada la administración de la Lotería Nacional.



³⁴ www.loterianacionalparalaasistenciapública. Op. cit. p 3.

CAPÍTULO III

LA FUNCIÓN DE LA ASISTENCIA SOCIAL EN EL ESTADO MEXICANO

Es en la asistencia y la beneficencia donde recae la responsabilidad de atención y protección en cuanto a diversas necesidades de nuestro país, principalmente en ciertas clases sociales de la población, como aquéllas que carecen de medios de subsistencia. Desde luego, que no son las únicas que reciben este beneficio, pues se encuentra también en los que por alguna necesidad particular requieren del servicio de alguna institución de beneficencia, pagando alguna cantidad de acuerdo a sus posibilidades.

De lo anterior, se puede decir que el Estado Mexicano debe y tiene la obligación de hacer efectiva la asistencia social a sus gobernados, como cumplimiento de las garantías individuales por medio de instituciones públicas o privadas que le ayudan a cumplir con tal objetivo, como lo es Lotería Nacional para la Asistencia Pública, aunque esta no ha cumplido con sus propósitos y objetivos por los cuales ancestralmente fue creada.

Origen y Evolución de la Asistencia Pública en México.

La asistencia Pública es una de las obligaciones solidarias más antiguas e importantes que han existido en nuestra sociedad. Si bien los antecedentes directos de la Beneficencia Pública se encuentran en la época colonial, existen un par de hechos en la época prehispánica que podrían considerarse como precursores de las acciones de asistencia.

“La asistencia pública se empieza a detectar en el pueblo Azteca, iniciándose entre particulares ya que siendo un pueblo guerrero en su mayoría, tenía un gran número de huérfanos, viudas, lesionados e incapacitados, resultado de sus guerras realidad que llevó a la comunidad a prestarse ayuda entre ellos para remediar de alguna manera las necesidades de aquéllas personas que habían caído en desgracia, posteriormente se organizó la prestación de ayudas y fueron creadas instituciones de carácter asistencial ordenadas por Moctezuma II y que fueron las siguientes:

Ichopically-----Horfanatos

Cocoxcally-----Hospital para enfermos en general

Netlatiloyan-----Hospital para leprosos”³⁵

Durante la colonia son múltiples los ejemplos de acciones de asistencia llevadas a cabo por las diferentes órdenes religiosas venidas a la nueva España con la finalidad de evangelizar y convertir al catolicismo a los indígenas.

Estas obras de asistencia, ya las venían realizando en España desde los siglos VIII y IX, en los que se encuentran establecimientos para el amparo de peregrinos, rescate de cautivos, atención a enfermos, hospicios para niños huérfanos por la guerra y las enfermedades.

Durante la colonia, los sacerdotes tomaron la obligación de realizar las acciones de asistencia pública a través de la religión, de ésta forma, impusieron la

³⁵ ALBA, Carlos. Estudio comparado entre el Derecho Azteca y el Derecho Positivo. 2ª edición, Edit. INEGI, México, 1995. p. 17.

obligación a los católicos que tenían grandes propiedades a destinar parte del fruto de sus bienes a la ayuda de los pobres. Como acto de caridad, con beneplácito a los ojos de Dios.

“Es a instancias del conquistador Hernán Cortés, en que para auxiliar a los menesterosos, se crea el Hospital de Jesús hacia 1524, primera institución de Beneficencia en América, que brinda servicios médico-asistenciales. Se crea también el Hospital Rural de Naturales de Acámbaro en 1532 por Fray Antonio de Bermul; el Hospital de Guataperera en Uruapan en 1533; por Fray Juan de San Miguel; el Hospital de San Juan de Dios en 1534 por Fray Juan de Zumarraga, destinado a pacientes con enfermedades venéreas; y el Hospital de San Hipólito en 1655 por Fray Bernardino de Álvarez destinado a dementes y lunáticos, primero en su género en el continente americano.”³⁶

Estas instituciones como muchas otras que proliferaron en México Colonial, fundamentaban su ayuda en la generosidad, y particularmente en la caridad cristiana, por lo que estas corporaciones religiosas-asistenciales contaban con innumerables recursos económicos que en su gran mayoría, no eran destinados a la ayuda de necesitados. Por este motivo el Estado empezó a intervenir en la distribución y prestación de la asistencia pública.

Así, gracias al impulso creador de misioneros y particulares altruistas, se establecieron en la Nueva España Instituciones de asistencia, que con aportaciones particulares y el apoyo de las autoridades, dieron forma a todo un

³⁶ Ibidem. p. 19.

sistema de socorro que protegió a los indigentes y enfermos que se encontraban en estado de abandono.

En cumplimiento a las correspondientes ordenanzas reales, como la dictada por Carlos I de España, el 7 de octubre de 1541, queda declarada la asistencia como obligatoria, al establecer:

“Ley Primera.- Que se funden hospitales en todos los pueblos de Españoles e Indios. Encargamos y mandamos a nuestros Virreyes, Audiencias y Gobernadores, que con especial cuidado provean, que en todos los pueblos de Españoles e Indios de sus provincias y jurisdicciones se funden hospitales y se ejercite la caridad cristiana.”³⁷

De ésta manera, los actos de asistencia fueron aumentando en tiempos de la colonia, sin embargo, empezaron a disminuir con el movimiento de independencia.

Durante el Imperio de Agustín de Iturbide se ordenó la supresión de las contribuciones a los hospitales, y se encargó velar por los edificios, caudales y demás objetos de los hospitales de Naturales.

Por otro lado, si bien es cierto que antes de ésta época la Beneficencia alcanzó un grado de avance y solidez, también propició un monopolio eclesiástico, lo que obligue a los gobiernos a paulatinamente, reivindicar esos bienes, para mejorar las condiciones sociales y económicas del país.

³⁷ ARREGUI ZAMORANO, Pilar. La audiencia de México, según los visitantes Siglos XVI y XVII. 4ª edición, Edit. UNAM, México, 1990. p. 77.

En el artículo segundo del capítulo primero de las Ordenanzas formadas por la Junta Departamental, publicadas en 1840 se establece a cargo de los ayuntamientos, conjuntamente con el sub-prefecto, el prefecto y el gobernados, el cuidado de las casas de asistencia pública.

Las condiciones que imperaban en nuestro país, enfrascado en luchas internas para constituir la república o por adoptar regímenes centralistas, hicieron que fueran infructuosos los intentos del Estado para fortalecer a las instituciones de Beneficencia, ya que la mayor parte de los fondos a ellas destinadas, y los bienes que a ellas pertenecían fueron ocupados por el Estado para reforzar las luchas de independencia.

En ésta época de Independencia hubo transformaciones en las ideas de caridad, debido al predominio del derecho natural que pugnaba por la igualdad humana. Para 1843; con anuencia del Gobierno, se fundó la Sociedad de las Hermanas de la Caridad del Instituto de San Vicente de Paúl, a la cual se le encomendó la administración y el cuidado de hospitales, hospicios y otras casas de asistencia pública; en este periodo los enfermos recibieron mejores atenciones y cuidados que en tiempos anteriores.

Ya que los bienes que les pertenecían eran eficazmente administrados y proporcionaban suficientes recursos para satisfacer las necesidades de los menesterosos.

Pero esta situación, favorable a la asistencia pública no dura mucho tiempo debido a que en "julio 12 de 1859 como consecuencia de la ley de nacionalización de

los bienes eclesiásticos en que se prohibía cualquier tipo de orden religiosa, se produjo la salida de la referida sociedad; al disponer en su artículo 5.- Se suprimen en toda la República las ordenes de los religiosos regulares que existen, cualquiera que sea la denominación o adjudicación con que se haya erigido, así como también todas las archicofradías, cofradías, congregaciones o hermandades anexas a las comunidades religiosas, a las catedrales, parroquias o cualesquiera otras reglas.”³⁸

Esto trajo consigo la obligación política del país y los múltiples problemas para sustituir a esta sociedad.

Respecto de los bienes que a éstas ordenes religiosas pertenecían fueron tomados por el Estado como lo señaló la misma Ley citada de 1859 en sus artículos “1. Entran al dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido.

Artículo 2.- Una ley especial determinará la manera y forma de hacer ingresar tesoro de la nación todos los bienes de que trata el artículo anterior.

Fue necesario un cambio profundo y radical como la Reforma para que los viejos conceptos sobre asistencia dejaran paso a los modernos, según los cuales el Estado toma para así la obligación de asistir a los desvalidos.

³⁸ Ibidem. p. 80.

A instancias del presidente sustituto de la República, Don Ignacio Comonfort, se promulga la Ley de desamortización de bienes de corporaciones civiles y eclesiásticas, el 25 de junio de 1856, la cual expresaba:

“Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas. Sólo se exceptúan de la enajenación los edificios inmediata y directamente destinados al servicio y objeto del instituto de las corporaciones como los conventos, palacios episcopales o municipales, colegios, hospitales, hospicios, mercados, casas de corrección y de beneficencia.”³⁹

“El 5 de febrero de 1857, en México fue promulgada una nueva Constitución y con fundamento en ella, Don Benito Juárez dicta leyes para la aplicación de los preceptos constitucionales, entre ellas las del 12 de julio de 1859 denominada Ley de Nacionalización, la cual determinaba que: “entraban al dominio de la Nación los bienes que el clero secular y regular habían administrado con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones que tuvieran y la aplicación que hayan tenido. Asimismo se dejó a una ley especial que se expidiera con posterioridad la determinación de la manera y la forma de hacer ingresar al Tesoro de la Nación todos los bienes citados anteriormente.”⁴⁰

El 2 de febrero de 1861, el presidente Juárez mediante un decreto dispuso que el Gobierno de la Unión se encargara del cuidado, dirección y mantenimiento de los establecimientos de Beneficencia existentes en el Distrito Federal.

³⁹ BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. 10ª edición, Edit. Sista, México, 1990. p. 216.

⁴⁰ CLAVIJERO, Francisco Javier. Historia Antigua de México. 7ª edición, Edit. Porrúa, México, 1992. p. 128.

De esta forma la Beneficencia se consolidaba como una institución civil y laica, ajena a cualquier vestigio religioso, al quedar secularizados sus bienes.

En ese mismo año se crea la Lotería Nacional, la que coadyuva al fondo de la Beneficencia Pública; y el 13 de marzo de 1861 se decretó que todos los establecimientos de Beneficencia quedaran exentos de pago de todo tipo de impuestos y contribuciones.

“Las disposiciones de Nacionalización y Secularización se concretan mediante el decreto de creación y planta de la Dirección General de Fondos de Beneficencia Pública publicado en el Diario Oficial del 2 de marzo de 1861 con dependencia exclusiva del Ministerio de Gobernación (hoy Secretaría de Gobernación) y el Reglamento de dicha Dirección, publicado en el Diario Oficial del 5 de mayo del mismo año, para que el Estado asuma la responsabilidad de llevar a cabo las tareas de Beneficencia Pública; sin hacer mención en ningún precepto sobre la adquisición de bienes y su enajenación.”⁴¹

La importancia de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública en la Política Social del Estado Mexicano.

En nuestra Carta Magna, en el artículo 27, es donde se encuentra el fundamento a nivel más alto de la Beneficencia Pública, estableciendo su campo de acción y limitaciones.

Artículo 27 Constitucional Fracción III:

⁴¹ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el control interno en México. Antecedentes históricos y legislativos. 2ª edición, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1993. p. 127.

“Las instituciones de Beneficencia Pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él.”

Cabe mencionar que nuestra Constitución Política determina en forma categórica el fin que tiene la Beneficencia Pública, y que no es otro que el de salvaguardar la integridad psicológica de la población de bajos o nulos recursos.

Por lo que se deduce que la Beneficencia Pública es una institución no lucrativa, para auxiliar y socorrer al desvalido.

Asimismo se establece en el Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 1602 fracción II, puede señalarse literalmente que tiene derecho a heredar por sucesión legítima la Beneficencia Pública, a falta de descendientes, cónyuge, ascendientes, parientes colaterales dentro del 4º grado o concubino.

Lo anterior se determina en el capítulo VII: De la sucesión de la Beneficencia Pública:

“Artículo 1636.- A falta de todos los herederos llamados en los capítulos anteriores sucederá la Beneficencia Pública.”

“Artículo 1637.- Cuando sea heredera la Beneficencia Pública y entre lo que corresponda existan bienes raíces que no pueda adquirir conforme al artículo 27 de la Constitución, se venderán los bienes en pública subasta antes de hacerse la adjudicación, aplicándose a la Beneficencia Pública el precio que se obtuviere.”

Es de hacerse notar que en este último artículo, categóricamente señala que los bienes adquiridos, deberán venderse. Este concepto ha venido presentándose desde 1947.

La Beneficencia Pública como institución, tiene su origen como ya se mencionó en el decreto del 2 de marzo de 1861, que establece lo siguiente:

“Marzo 2 de 1861.- Decreto del Gobierno.- Creación y planta de la Dirección General de Beneficencia Pública.

Artículo 1. Todos los hospitales, hospicios, casas de corrección y establecimientos de Beneficencia que existen actualmente y se funden después en el Distrito Federal, quedan bajo la protección y amparo del Gobierno de la Unión.

2.- Para ejercer esta protección se establece una dirección general de fondos de Beneficencia Pública, que dependerá exclusivamente del Ministerio de Gobernación.

6.- La dirección administrará:

- I. Las fincas, capitales, rentas y cualesquiera otros fondos pertenecientes hoy a los hospitales, hospicios, casas de corrección y establecimientos de caridad de cualquiera clase.
- II. La parte que conforme a las leyes vigentes está cedida al fomento de estos establecimientos, en los impuestos generales, locales y municipales y en las loterías autorizadas por el Gobierno.
- III. La parte que destina a establecimientos de caridad de los bienes que administraba el clero.
- IV. La parte de los impuestos que cualquiera ley en lo de adelante a objetos de caridad.
- V. Los donativos que a objetos de caridad en lo general o a establecimiento determinado en lo particular hagan las autoridades o los particulares.
- VI. Las multas que gubernativa o judicialmente se impongan para objetos de caridad.

8.- Los fondos particulares de cada establecimiento de caridad le quedan afectos como hasta ahora, y no podrán emplearse en otro establecimiento de la misma clase.

Así el Departamento del Distrito Federal, en su Ley Orgánica del 31 de Diciembre de 1928, estableció la base de la administración de los establecimientos de Beneficencia al indicar, en su artículo 57 que:

“La administración de la Beneficencia Pública y el manejo de los bienes y caudales que le pertenecen, incluso la totalidad de los que provengan de la Lotería Nacional, estará a cargo de un consejo que se denominará: Junta Directiva de la Beneficencia Pública del Distrito Federal.”

Durante casi diez años, la anterior organización se conservó, hasta la modificación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, por Decreto del 31 de Diciembre de 1937, que creó la Secretaría de la Asistencia Pública, y a la cual se le otorga como facultad:

“La Administración y sostenimiento de:

“Los hospitales, dispensarios y establecimientos similares que actualmente atiende la Beneficencia Pública y los que la Secretaría establezca dentro y fuera del Distrito Federal.”

Por tanto, se establece en el artículo 3º de dicho decreto, que las actividades que había venido realizando la Beneficencia Pública, así como las del Departamento de Asistencia Social infantil, quedarán a cargo de ésta Secretaría. La misma Ley en su artículo 7º dispone que para la conservación del patrimonio de dicha Beneficencia y la vigilancia de la Beneficencia Privada se creará una Dirección General dentro de la propia Secretaría.

En octubre 15 de 1943, se crea la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

En virtud de lo anterior el Ejecutivo Federal dictó el Acuerdo Presidencial del 26 de marzo de 1947, en el cual se reconoce la facultad a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, para administrar los bienes del Patrimonio de la Beneficencia Pública, entendiéndose dentro de las facultades de administrar, inclusive las de enajenación y gravamen.

“Son atribuciones de la dirección.

- I. Administrar los Fondos de Beneficencia en los términos indicados en los artículos anteriores.
- II. Promover la mejora, aumento, refundición o supresión de las casas de caridad.
- III. Vigilar el buen orden y administración de cada establecimiento en los particular.”⁴²

Este decreto presentó su vigencia durante la Constitución de 1857, que en lo conducente mencionaba:

“Artículo 27.- Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí, bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.”

Se observa que la Beneficencia Pública como la privada no podían tener bienes raíces, aunque todavía no se señalaba la forma en que esas ventas debían efectuarse, ni quien el facultado para llevarlas a cabo. La facultad de administrar el Patrimonio de la Beneficencia Pública fue conservada por el Estado a través de diversos ordenamiento Jurídicos, encomendándose esta tarea a dependencias del Ejecutivo Federal, como son, la Secretaría de Gobernación, la de Hacienda y Crédito Público, y después, la extinta de Asistencia Pública.

Lo anterior se observa en el acuerdo publicado el 20 de agosto de 1924, que a la letra dice:

⁴² RIVERA VILLANUEVA, Roberto. La Responsabilidad de la Administración Pública. 2ª edición, Revista de administración pública. Editada por la IEP n° 19 Enero-Abril, España, 1996. p. 12.

“PRIMERO.- Corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la organización y funcionamiento económico de la Beneficencia Pública del Distrito Federal.

SEGUNDO.- Estarán a cargo de la Secretaría de Gobernación de las demás atribuciones del Gobierno Federal respecto de los establecimientos de Beneficencia Pública, que no se encuentren comprendidas en el punto anterior.”⁴³

Así el Departamento del Distrito Federal, en su Ley Orgánica del 31 de Diciembre de 1928, estableció la base de la administración de los establecimientos de Beneficencia al indicar, en su artículo 57 que:

“La administración de la Beneficencia Pública y el manejo de los bienes y caudales que le pertenecen, incluso la totalidad de los que provengan de la Lotería Nacional, estará a cargo de un consejo que se denominará: Junta Directiva de la Beneficencia Pública del Distrito Federal.”

Durante casi diez años, la anterior organización se conservó, hasta la modificación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, por Decreto del 31 de Diciembre de 1937, que creó la Secretaría de la Asistencia Pública, y a la cual se le otorga como facultad:

“La Administración y sostenimiento de:

“Los hospitales, dispensarios y establecimientos similares que actualmente atiende la Beneficencia Pública y los que la Secretaría establezca dentro y fuera del Distrito Federal.”

⁴³ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Op. Cit. p. 216.

Por tanto, se establece en el artículo 3º de dicho decreto, que las actividades que había venido realizando la Beneficencia Pública, así como las del Departamento de Asistencia Social infantil, quedarán a cargo de ésta Secretaría. La misma Ley en su artículo 7º dispone que para la conservación del patrimonio de dicha Beneficencia y la vigilancia de la Beneficencia Privada se creará una Dirección General dentro de la propia Secretaría.

En Octubre 15 de 1943, se crea la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

En virtud de lo anterior el Ejecutivo Federal dictó el Acuerdo Presidencial del 26 de marzo de 1947, en el cual se reconoce la facultad a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, para administrar los bienes del Patrimonio de la Beneficencia Pública, entendiéndose dentro de las facultades de administrar, inclusive las de enajenación y gravamen de toda clase; a partir de este acuerdo ya se otorga literalmente la facultad de enajenar los bienes excedentes, al señalar, en el acuerdo del 26 de marzo de 1947.

“PRIMERO.- Se reconoce la facultad de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, para administrar, a través de su Dirección General del Patrimonio, los bienes que al 31 de Diciembre de 1946, constituían los del patrimonio de la Beneficencia Pública, así como todos aquellos que se adquieran posteriormente, entendiéndose que dentro de ésta facultad de administración quedan comprendidas inclusive, las de enajenación y gravamen de toda clase.

SEGUNDO.- Para el ejercicio de la facultad de disposición del patrimonio de la Beneficencia Pública, se requerirá acuerdo de éste ejecutivo, debiendo

quedar dicha enajenación sujeta a remate cuando el valor de los bienes exceda de \$5,000.00.

TERCERO.- La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, tendrá facultad de investigar administrativamente la aplicación del patrimonio de la Beneficencia Pública a sus fines, y para tal efecto, la Secretaría de Salubridad y Asistencia entregará a dicha Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa una relación de los bienes que constituyen el patrimonio de la Beneficencia Pública y proporcionará cuando se le solicite un informe detallado sobre los aumentos o disminuciones de los mismos bienes, con expresión de las causas de ese movimiento.”⁴⁴

En la actualidad esta facultad de administración, ya no recae en la Secretaría de Salud, lo anterior se desprende del nuevo Reglamento Interior Publicado el 6 de Agosto de 1997 donde ya no se menciona nada referente a que la Secretaría administre estos bienes, sin embargo, si se le otorga textualmente esta facultad al Patrimonio de la Beneficencia Pública.

La Asistencia Pública.

“La asistencia pública es la ayuda que se brinda sólo a personas de escasos recursos (menesterosos), que requieren de un socorro inmediato en sus necesidades más elementales; ejemplo de estas personas son huérfanos,

⁴⁴ Ibidem. p. 219.

ancianos, enfermos de Sida, de Cáncer, de Síndromes, de anomalías físicas y psíquicas.”⁴⁵

Es decir, la asistencia es para un conjunto de personas que tienen necesidades comunes, y que han solicitado dicha ayuda acudiendo a las instituciones que prestan el servicio que requieren; sus necesidades elementales que van hacer satisfechas son las de vivienda, salud, vestido, alimentación y psicológicas.

Desde el punto de vista gramatical beneficencia es la organización pública o privada establecida con el objeto de atender al socorro de quienes no se encuentran en condiciones personales de cubrir sus necesidades en materia de salubridad, alimentación y vestido.

Desde el punto de vista jurídico la Beneficencia Pública es el organismo centralizado encargado de administrar los bienes que le han sido otorgados de manera voluntaria directa o indirecta para beneficio de los necesitados en caso de emergencia, pero a efecto de tener una mejor comprensión del tema en comentario es oportuno puntualizar lo siguiente.

Para poder dar una definición adecuada respecto al tema en comentario es oportuno señalar que el término beneficencia deriva del latín “Beneficentia que significa literalmente –VIRTUD DE HACER EL BIEN.”⁴⁶ Una connotación más precisa se encuentra en el Diccionario de Derecho Privado de Ignacio de Casso y

⁴⁵ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p. 197.

⁴⁶ MATEOS M., Agustín. Op. Cit. p. 215.

Romero, que nos dice: se entiende por Beneficencia “el conjunto de fundaciones, mandas, establecimientos y demás institutos benéficos y de los servicios gubernativos referentes a ellos, a los fines y a los haberes y derechos que les pertenecen.”⁴⁷

Concepto de Asistencia.

Partiendo de esta concepción se debe diferenciar a la Beneficencia de la Asistencia: es decir, la Beneficencia es una institución humanitaria y altruista del Estado o de particulares, que tienen por objeto asistir y socorrer a personas indigentes.

“Asistencia es el cuidado y socorro de menesterosos, que son aquellos a los que careciendo de recursos propios, necesitan de auxilio ajeno para satisfacer sus necesidades más elementales.

Asistencia es una actividad, es la virtud de practicar el bien o de hacer obras útiles en provecho del menesteroso, dicha actividad se realiza a través de instituciones de Beneficencia, como son dispensarios, asilos, hospicios, comedores, casas de socorro, casas de cuna, hospitales, talleres, centros de rehabilitación, viviendas, etc.”⁴⁸

Existen actualmente instituciones de Beneficencia Pública como de Beneficencia Privada, pero ambas prestan un mismo servicio: asistencia pública.

⁴⁷ CASSO Y ROMERO, Ignacio. Diccionario de Derecho Privado. 2ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000. p. 139.

⁴⁸ Ibidem. p. 141.

Así el Estado, mediante innumerables aportaciones ha creado un organismo que tiene a su cargo vigilar, evaluar y financiar los servicios de asistencia a los necesitados, tal organismo es la Administración del patrimonio de la Beneficencia Pública. “Este organismo está facultado para prestar una existencia, entendiéndose por ésta un servicio diverso del que presta el Estado a la población en general, es decir; delega funciones que a él le corresponden.”⁴⁹

De lo anterior se infiere que el patrimonio de la Beneficencia Pública, en la actualidad, no se esta destinando para los fines y objetivos por los cuales la Beneficencia y la Asistencia Pública fueron creadas, es por ello que mediante este modesto trabajo pretendo hacer una denuncia sobre el destino que deben tener los fondos para la Asistencia Pública recabados por medio de los juegos y sorteos de la Lotería Nacional.

Sus características.

En México, el fundamento de la asistencia debe ser la solidaridad humana, y tiende a ser éste un verdadero derecho del individuo, entendiendo por Derechos Humanos aquellos que son innatos al individuo y que por lo mismo deben ser reconocidos y establecidos por nuestra constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación a los dos criterios anteriores, los medios de que se dispone son insuficientes aún en las sociedades más prósperas; cabe hacer notar que mientras más se desarrolla una sociedad mayores serán los fondos disponibles para

⁴⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho administrativo. Op. cit. p. 612.

beneficencia, y por otro lado, disminuirá el número de necesitados. En cuanto al segundo aspecto, hay que reconocer que es un sistema que produce cierta influencia desfavorable tanto en los donantes como para quien recibe. Lo que tengo que considerar son las alternativas a esta situación; no es posible dejar de reconocer que durante muchas centurias el sistema funcionó en forma satisfactoria a pesar de esta base y estar atendido por instituciones religiosas; si cambiara fundamentalmente el concepto de la asistencia y se llega a erigir la posibilidad de ser tenido en un verdadero derecho subjetivo con su correspondiente acción, es de creerse que se producirán consecuencias serias como que los individuos no se preocupasen de sí mismo. En la práctica parece que las instituciones atendidas por el gobierno no han demostrado superioridad sobre las de carácter privado, o las atendidas por religiosos.

“En otros países se usan expresiones más amplias; en los Estados Unidos se habla de actividades de beneficencia pública; en Inglaterra de trabajo social; en Francia de servicios sociales; en ocasiones se incluyen bajo estos títulos, actividades que comprenden la salubridad pública por la relación que mantiene tan estrecha, así también al sistema de los seguros sociales, el tratamiento y corrección de los delincuentes; incluso en algún Congreso de Servicios Sociales se dijo que bajo este nombre se debe comprender todo lo que haga desaparecer, lo que impida el progreso de la vida social y económica.”⁵⁰

⁵⁰ Ibidem. p. 624.

En cuanto a la beneficencia existe una división fundamental: La beneficencia pública y la beneficencia privada.

Las características de la asistencia pública son:

- ❖ Debe ser gratuita.
- ❖ Debe prestarse a las clases más necesitadas.
- ❖ Debe apoyar en las desgracias nacionales.
- ❖ Tener un objetivo y patrimonio propios.

Sus clases.

La asistencia y beneficencia como tal, deben ser públicas y privadas como ya lo señalé anteriormente.

La Asistencia Pública como ya lo expuse, ha sido una de las obligaciones proteccionistas más antiguas y de gran importancia que ha tenido el Estado Mexicano para con sus gobernados.

La Asistencia Pública desde su origen, es, debe ser, y seguir siendo la ayuda que se le brinda sólo a personas de escasos recursos que requieran de auxilio en sus necesidades más elementales razón por la cual acuden a las instituciones creadas ex profeso por el Estado para que éstas presten el auxilio cuando son requeridas por estas personas, cuando esto no se logra como se promete, se diría que se está ante un fracaso inminente de la institución como es el caso de la Lotería Nacional.

La asistencia privada, como su nombre lo indica se refiere a las instituciones de asistencia privada son entidades jurídicas que con bienes de propiedad particular ejecutan actos con fines humanitarios individualmente a los beneficiados. Artículo 2º Ley de Instituciones de Asistencia Privada. El Estado reconoce, en los términos de esta ley, personalidad moral a las instituciones de asistencia privada y, en consecuencia, capacidad para tener un patrimonio propio destinado a la realización de sus fines.

Artículo 3º, Ley de Instituciones de Asistencia Privada.- Las instituciones de asistencia privada pueden ser fundaciones o asociaciones, Artículo 4º, Ley de Instituciones de Asistencia Privada. Son fundaciones las personas morales que se constituyan mediante la afectación de bienes de propiedad privada destinados a la realización de actos de asistencia. Artículo 5º, Ley de Instituciones de Asistencia Privada. Son asociaciones las personas morales que por voluntad de los particulares se constituyan en los términos de esta ley y cuyos miembros aportan cuotas periódicas para el sostenimiento de la institución, sin perjuicio de que pueda pactarse que los asociados contribuyan además con servicios personales.

Asistencia Legal.

La asistencia legal, es otro de los servicios que puede ser prestados por las Instituciones ya sea de asistencia pública o privada que no tengan el ánimo de lucro con las personas, por que como se sabe, el reconocimiento del derecho de toda persona, de acudir a los tribunales establecidos en demanda de justicia, no es en sí mismo suficiente para alcanzar ésta, sino que además, es imperativo que

las autoridades responsables jurídicamente de su impartición actúen en forma dolosa o negligente el procedimiento, y que su actuación atienda a la naturaleza del asunto, no a las preferencias que puedan despertar las partes en conflicto, debiendo en todo tiempo apegarse a las disposiciones que la ley indica. Deben brindar, además, un servicio exento de todo pago, compensación o prebendas, pues el costo de la impartición de justicia está a cargo del erario público.

En síntesis, para que la justicia pueda ser tal, debe ser accesible, pronta, ágil, neutral, ecuánime y gratuita. De lo anterior se infiere la necesidad de contar con órganos judiciales competentes suficientes, profesionales, bien retribuidos, respetados y probos. Para alcanzar las metas señaladas anteriormente es importante la difusión permanente de los derechos humanos, como una tarea de información que incida en el fortalecimiento de la conciencia social, la cual invariablemente demandará el cumplimiento puntual de la ley por parte de la autoridad a la que corresponda la administración de justicia.

La búsqueda de la justicia es y ha sido uno de los catalizadores de las transformaciones sociales, una veces en forma pacífica e institucional, y otras de manera violenta y cruel. A fin de cuentas, siempre es el espíritu de la verdad el que ha prevalecido ante las anquilosadas costumbres que degradan la calidad de vida de los seres humanos, cuando éstos se hacen justicia por su propia mano.

a. Asistencia Social.

La Ley de Asistencia Social publicada en el Diario Oficial el 9 de Enero de 1986 en su artículo 3º establece que, se entenderá por asistencia social:

“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.”

Así entonces, por asistencia social se debe entender: el conjunto de normas de todo tipo, que integran una actividad del Estado y en su caso de los particulares, destinadas a procurar una condición lo más digna, decorosa y humana, para aquéllas personas que, imposibilitadas para satisfacer por sí mismas sus necesidades elementales y de bienestar social, requieren de socorro y la ayuda altruista, no obligatoria, de los demás.

Se está pues frente al típico caso de aquellos indigentes y menesterosos a quienes se auxilia en razón de sus precarias condiciones de vida, ayuda que es evidentemente voluntaria por quien la otorga, en razón de lo cual los desposeídos no pueden exigirla. El concepto asistencia social, guarda entonces cierta semejanza con la llamada beneficencia pública y naturalmente con la llamada asistencia pública, que se brindan sin distinción a la colectividad menesterosa en general, ya por los particulares o ya por el Estado al través de esquemas creados ex profeso.

b. Asistencia Privada.

Las instituciones de beneficencia privada son entidades jurídicas, con bienes de propiedad particular; el artículo 2º, habla de que el Estado reconoce en

los términos de esta ley la personalidad moral a las instituciones de asistencia privada, y capacidad para tener un patrimonio propio designado a la realización de sus fines. Son personas morales del Derecho Privado, no público, por lo cual el régimen a que están sujetas es el de Derecho Privado, en tanto que la ley no establezca excepción. Las personas cuyos servicios utilizan las instituciones de asistencia privada no son empleados públicos, sino simples trabajadores. Sus bienes no forman parte del dominio público, los litigios en que intervienen se valen de las reglas ordinarias de competencia y no disfrutan de facultades que rebasen el ámbito del derecho común. No obstante persiguen un fin de interés general, y esto ha conducido a que se les considere como intermedias entre las personas públicas y las privadas.

“En Francia, se les llama establecimientos de utilidad pública; nuestra ley se acerca a esta designación en el artículo 7º al decir las instituciones de asistencia privada se consideran de utilidad pública y están exceptuadas del pago de los impuestos, derechos y aprovechamientos que establezcan las leyes del Distrito Federal; de los impuestos que correspondan a los productos fabricados en sus propios talleres y que se realicen en expendios de la misma institución; así como de impuestos federales cuando las leyes de aplicación federal lo determinen; aclara también que no gozarán de la exención del impuestos en los casos que así se determine expresamente.”⁵¹

⁵¹ SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. p. 329.

La Junta de Beneficencia Privada vigilará que no hagan competencia ilícita de la baja de artículos en el mercado, utilizando la excepción que concede este artículo.

En el artículo 47 hay otra excepción que marca que los patronatos y los órganos subordinados auxiliares se consideran personal de confianza; ya que tienen carácter de directores, administradores, contadores, etc.; éste es un concepto de personal de confianza más amplio que el que proporciona la Ley Federal de Trabajo, lo anterior lo considero de esta manera en razón de que el trabajador de confianza es aquel que realiza o desarrolla actividades de dirección, administración, supervisión y ejecución en nombre del patrón y que, efectivamente son de confianza por ser de derecho y no de hecho tal distinción.

c. Concepto de Asistencia Legal.

La Asistencia Legal, la puedo definir, como aquélla, que se presta por medio de instituciones públicas o privadas de manera gratuita, con el único afán de ayudar a las personas de escasos recursos, que se ven en conflictos judiciales o en trámites de escrituración, divorcio, sucesiones testamentos, etc.

En la actualidad, la asistencia legal se presta por el DIF (Desarrollo Integral de la Familia. El CAPEA, los defensores de oficio y en general por medio del auxilio a víctimas la asistencia legal, es otra de las garantías y prestaciones sociales que debe proveer y satisfacer el Estado, por medio de instituciones creadas por éste con tal fin, es por ello que, propongo que los ingresos obtenidos

por la Lotería Nacional para la asistencia pública, deben ser ocupados en tales acciones, y no desviarse en asuntos de poca relevancia para la población.

d. Clases de asistencia legal.

Como ya lo señalé, la asistencia legal, a su vez se subdivide en asistencia política, y asistencia técnica para que el Estado apoye a los diversos sectores de la población, que se encuentran, faltos de información en conocimientos políticos y tecnológicos, para que por medio de éstos se mejore sus condiciones de vida y producción, en lo cual la Lotería Nacional para la asistencia pública hasta ahora no ha prestado mayor interés o el Estado mexicano no ha dirigido sus intereses a éstos sectores.

Por lo anterior considero que la asistencia legal, debe reestructurarse, enfocando a propósitos reales y verdaderos de ayuda a la población en general.

e. Asistencia Política.

La asistencia política, también debe ser prestada por el Estado, ya sea en beneficio propio, (para conservar el poder) o en beneficio de la población para que estos puedan decidir por sí mismo a sus gobiernos, sin presiones y así, tener una amplia concientización política. Aquí, es donde más deben ocuparse los dineros de la asistencia pública, para beneficio de la población, que es realmente la que la produce y aporta. En nuestra época, además de los partidos políticos, influyen considerablemente en la política aplicada o actividad del gobierno propiamente dicha, especialmente en los aspectos legislativo y administrativo, diversos grupos

sociológicos que se unifican en torno a determinados intereses que los aglutinan, y procuran decisiones del gobierno en defensa o ayuda de esos intereses.

Estudiados por la ciencia política de nuestro tiempo, esos grupos sociológicos son llamados: “grupos de interés”, de manera impropia, pues cualquier grupo humano tiene un interés que pretende lograr por su asociación, lobbies en los Estados Unidos, o con mayor exactitud “grupos de presión” Meynaud los caracteriza por “las luchas emprendidas por una categoría social cualquiera, para hacer que las decisiones de los poderes públicos, sean favorables a sus intereses o ideales.”⁵²

De lo anterior se desprende y se colige que la asistencia política desgraciadamente en nuestro país, únicamente se da en épocas de elecciones o cuando los posibles electos o gobernantes requieren del apoyo popular y político de las masas para poder darle legitimidad a lo que muchas de las veces es ilegítimo, sin darle continuidad a la asistencia política que en muchas de las veces fue compromiso y promesa de campaña, razón por la cual la gente vota en atención a esta promesa de asistencia por parte del político en turno que en la actualidad casi nunca cumple.

f. Asistencia Técnica.

La asistencia técnica, es otra de las variantes de la asistencia legal y es proporcionada por el Estado por medio de sus asesores correspondientes para incentivar la producción en las áreas productivas o económicas, para tener un

⁵² FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 1994. p. 276.

mejor aprovechamiento de las mismas por ejemplo, la asistencia técnica en el campo se presenta cuando en un ejido, comunidad y pequeña propiedad cuya superficie no exceda la extensión de la unidad mínima individual de dotación ejidal, tienen derecho preferentemente a asistencia técnica, a crédito suficiente y oportuno, a las tasas de interés más bajas y a los plazos de pago más largos que permita la economía nacional y, en general, a todos los servicios oficiales creados por el Estado para la protección de los campesinos y el fomento de la producción rural. Artículo 149 Ley Federal de la Reforma Agraria. Los ejidos y comunidades tiene derecho preferentemente a la asistencia de profesionales y técnicos en producción agropecuaria y administración, que proporcionen el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y otras dependencias oficiales. Cuando la Asamblea General considere que la colaboración y servicios de los técnicos particulares contratados por el ejido o de los asesores residentes comisionados por el gobierno han producido buenos resultados, podrá acordarles una remuneración adicional, a partir de cierta productividad superior a la obtenida por el ejido en ciclos inmediatamente anteriores. Este acuerdo podrá ser revocado en cualquier tiempo por la Asamblea.

g. Instituciones de Beneficencia.

Se comprende bajo el nombre de establecimientos de beneficencia, a los hospicios, hospitales, casas de dementes, orfanatorios, casas de maternidad, y en general todos aquellos que reconocen por base la caridad pública, así como los destinados a la instrucción primaria, secundaria y profesional. Para la formación de lugares para la Asistencia y Beneficencia Públicas tanto en el Distrito y en los

Estados deberá hacerse una lista pormenorizada y nominal de los establecimientos a que se haya impartido la gracia de que se inviertan en fomento suyo los bienes dotales destinados a su subsistencia, dándole publicidad a la mencionada lista.

Los capitales pertenecientes a establecimientos de beneficencia, de cualquiera causa que precedan, no están comprendidos en los artículos 11 y siguientes de la ley de 13 de julio de 1859. Los establecimientos de beneficencia que eran administrados por corporaciones eclesiásticas o juntas independientes del gobierno, se secularizarán y pondrán bajo la inspección inmediata de la autoridad pública, a cuyo efecto se nombrará por el gobierno respectivo, y en los Estados por sus gobernadores, a los directores y administradores que se estimen necesarios.

El gobierno general y los gobernadores reglamentarán todo lo concerniente a dichos establecimientos, en lo directivo, administrativo y económico, cuidando muy especialmente de que sus fondos dotales sean manejados con toda pureza e invertidos en sus preferentes objetos, y de que mensualmente se haga la glosa de sus cuentas, para castigar severamente a los que se malversaren en el manejo de bienes consagrados a fines tan importantes. Se dará publicidad en los periódicos a los cortes de caja.

Actividades de la Asistencia Pública.

Algunas de las actividades que realiza la asistencia pública se llevan a cabo por medio de personas morales, las cuales se regulan por medio de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.

De acuerdo con la ley antes señalada, son fundaciones las personas morales que se constituyan mediante la afectación de bienes de propiedad privada, destinadas a la realización de acción de asistencia. Las asociaciones son personas morales que por voluntad de los particulares se constituyen en los términos de esta ley, y cuyos miembros aporten cuotas periódicas. Aparentemente las diferencias entre asociaciones y fundaciones es clara, en realidad resulta difícil definir con precisión; tanto unas como otras tienen personalidad jurídica, los elementos diferenciales que da la ley no nos aclaran los aspectos específicos de la fundación y de la asociación. En el caso de las asociaciones se dice que es por voluntad de los particulares, lo cual también existe en las fundaciones.

“En la doctrina, la teoría más aceptable es la expuesta en una brillante monografía por Michaud sobre la persona moral; la fundación se diferencia de la asociación, en que en ésta finalidad, su organización se determina por la voluntad de los miembros que la forman, y en aquélla, la finalidad y la estructura están fijadas por la voluntad del fundador o fundadores que se puede decir no es extraña a la fundación, y si es extraña a la asociación o puede serlo.”⁵³

⁵³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Op. Cit. p. 625.

La Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal en el artículo 119 parece acercarse a esta distinción cuando habla del caso en que sea necesario cambiar el objeto de la organización; pero en el artículo 121 limita esto al decir, que si el fundador prevé la clase de actos de asistencia a que debe dedicarse la institución al cambiar de objeto, se estará a su mandato. En un sentido amplio se entiende por fundación el acto por el cual una persona afecta cierta cantidad de riqueza a un fin determinado (Planiol). En el caso, no sólo existe una afectación de riqueza, sino que se supone la existencia de una persona moral.

El derecho no conoce otras fundaciones fuera de estas de asistencia, porque la enumeración del artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal de personas morales es limitativa, y cierra la puerta a la posibilidad de que se constituyan otras.

En cuanto a las asociaciones de asistencia, caben dentro de la definición que da el artículo 2670 al 2687 del Código Civil para el Distrito Federal.

“En el extranjero, sobre todo en Estados Unidos de América y Alemania, existen numerosas fundaciones a los que personajes muy ricos destinan partes muy importantes de sus fortunas, como la fundación Ford, Fundación Rockefeller, la Fundación Alfred P. Sloan en los Estados Unidos de América; en Alemania, las Fundaciones Federich Hebert y Friederich Naumann. Es de notar, que las fundaciones de estos dos países se orientan más al apoyo de investigación y docencia que a la prestación de servicios asistenciales.”⁵⁴

⁵⁴ Ibidem. p. 627.

Precisamente en México, existen dos ejemplos de fundaciones parecidas, que son la Fundación Miguel Alemán y la Fundación Cultural UNAM, y Televisa, no obstante, la bondad de estas fundaciones, se puede afirmar que su uso ha sido muy escaso en México, además, las normas que las regulan parecen un tanto atrasadas y sólo aplicables en el Distrito Federal, por lo que sería deseable también, que las entidades federativas formaran las fundaciones que pueden ser un apoyo importante en las áreas mencionadas y son ejemplo de filantropía.

Fundamentos legales de la Asistencia Pública.

Los fundamentos legales de la asistencia pública están en primer lugar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 27 fracción tercera. En la Ley sobre el sistema Nacional de Asistencia Social y en el Código Civil para el Distrito Federal.

En nuestro régimen jurídico se diferencian con claridad el servicio al público o actividad de interés público, del servicio público estricto. Existe un principio de derecho, erigido a la categoría de garantía constitucional (artículo 16), que enseña que los órganos estatales sólo pueden hacer lo que la ley les autorice y que los particulares pueden desempeñar todo acto que la ley no les prohíba. Por consiguiente, toda actividad que constitucional o legalmente no se atribuya por modo exclusivo al Estado, es susceptible de realizarse por los gobernados, en ejercicio de la libertad de trabajo que consagra el artículo 5 de nuestro Código Fundamental. Ahora bien, si esa actividad se vincula con un interés social, el

Estado debe regularla para preservarlo, exigiendo determinados requisitos para autorizar su desempeño.

De ahí que se distinga con nitidez la autorización, permiso o licencia para una actividad, de la concesión para realizar un servicio público. En el primer caso, la actividad corresponde, por derecho propio y conforme a la libertad de trabajo, al particular, estando su ejercicio condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos que fija el Estado para que dicha actividad no lesione los intereses sociales; en cambio, en el segundo caso, la actividad pertenece a la entidad estatal, pudiendo delegar su desempeño (concesión) a los particulares.

En síntesis, hay servicio público, cuando la actividad en que éste se traduzca, se impute constitucional o legalmente al Estado para satisfacer y regular continuamente una necesidad colectiva; por el contrario, no se tratará de un servicio público, sino de un servicio al público, en la hipótesis de que la actividad respectiva no se atribuya por la Constitución o por la ley al Estado, teniendo el derecho los particulares de realizarla en ejercicio de la libertad de trabajo, cumpliendo los requisitos que al efecto se señalen legal o reglamentariamente.

De las consideraciones anteriormente expuestas, se llega a la conclusión de que la prohibición de monopolios y, consiguientemente, la libre concurrencia tratándose de servicios, sólo son operantes en relación con los llamados “servicios al público”, pero no en lo que respecta a los “servicios públicos” propiamente dichos. Éstos, como se desprende de las ideas anteriormente expuestas, son inherentes a la actividad del Estado, sin que los particulares tengan, por sí

mismos, y en su calidad de tales, la potestad jurídica de desempeñarlos, lo que sólo pueden hacer a través de un régimen de concesión.

CAPÍTULO IV

CRÍTICA A LA LOTERÍA NACIONAL Y ASISTENCIA PÚBLICA

En este capítulo, se pretende hacer una crítica constructiva de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, no con el afán de que ésta desaparezca, sino más bien para que funcione adecuadamente, de acuerdo al fin u objeto por el cual fue creada.

Partiré desde el punto de vista de la problemática que hoy en día encierra la Lotería Nacional, es decir, desde la perspectiva, que no cumple con los fines asistenciales por los que fue concebida, sino que dicha Institución se utiliza para desviar fondos a campañas políticas, a fundaciones “Vamos México” y al fideicomiso “Transforma México” los cuales provocaron el desprestigio de dicha institución, por ello y otras cosas que a continuación preciso, puntualizo lo siguiente.

4.1. Problemática planteada.

En la actualidad, la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, va de mal en peor ya que la anterior Directora Laura Valdez tuvo que renunciar, para así, no ir a la cárcel por estar acusada de transferir fondos a la organización “Vamos México” y otras empresas privadas pudientes, en vez de canalizarla a la asistencia pública, el nuevo director, Tomás Ruiz, se dedica a hacer un panegírico a la ignorancia para hacerle publicidad a sus sorteos.

Como se sabe, el presidente de México ha resultado ser un símbolo de debilidad, una dolorosa muestra de lo incapaz que es el sector político de darnos gente responsable para dirigirlo. Lamentablemente, en cierta y patética manera, él es el reflejo de lo que ocurre con el resto de la sociedad mexicana. Los mexicanos decimos que ya ahora sí se va a mejorar, pero no se hace hoy, mejor mañana. Tal y como los demás mexicanos, él prometió trabajar duro, cambiar las cosas, mejorar el país con su firme y limpio liderazgo, ganado plenamente en un ejercicio democrático ejemplar. En la campaña demostró gran valentía, inspiró al pueblo y ganó la adoración de éste; se tenían grandes esperanzas en su gobierno. Prometió designar a las personas más capacitadas en los puestos sensitivos para la conducción de país. En vez de ello, se convirtió en un juguete de sus allegados y en un lamentable títere de su esposa, consiguió designar en casi todas las Secretarías de Estado a las personas más incapaces, mediocres y tenebrosas que pudiera haberse pensado: Usabiaga, Derbez, Abascal, etc. ¿Qué pasó?

Es lamentablemente decirlo, y aún mucho más triste reconocerlo, pero es de todos conocido el hecho de que Vicente Fox ha sido un fracaso como presidente de México. Esto no es algo que yo diga, aunque lo he mencionado en múltiples ocasiones, se escribe en los periódicos y en las revistas económicas más importantes del mundo: el diario "The New York Times" ha publicado varias editoriales llamándole un fracaso y un presidente pelele, como en el caso de uno publicado el 28 de Diciembre de 2003 titulado "México Adrift" (México a la Deriva); el diario "Financial Times" tuvo un muy desafortunado incidente cuando cometió el crimen de desenmascarar a la patética Marta de Fox, en sus turbios manejos con

los fondos de la Lotería Nacional, que por supuesto nunca fueron investigados a fondo, ni mucho menos castigados, y su corresponsal en el país fue amenazada y hostigada; la revista de negocios Forbes, una de las mejores y más influyentes en la comunidad financiera internacional, y obviamente leída por los inversionistas más poderosos, publicó en agosto 15 de 2005 un artículo titulado *The Mexico that Might Have Been* (El México que pudo haber sido), escrito por Ferry A. Dolan, donde se detallan los problemas de México y los errores y omisiones del gobierno, no solo el de Fox y de las razones del fracaso de nuestro país y de su gobierno: la mitad de los habitantes del país viven en la pobreza, la policía no puede detener la criminalidad, sus integrantes son asesinados con completa impunidad y con un absoluto desprecio a la autoridad, como en el caso del jefe de la policía municipal de Nuevo Laredo, quien fue ultimado en junio pasado, y después su sucesor, a unas horas de haber asumido el cargo, en un obvio escupitajo figurativo en la cara de Fox y de su procurador, y por ende, al Estado Mexicano. México está calificado como el 21 país más corrupto del mundo, de acuerdo con Transparencia Internacional. También México pasó a ocupar la economía número 12, sobrepasado por la de la India, y está en el lugar número 31 de 45 en competitividad, en base a países que pelean con nosotros por inversiones y en términos comerciales, de acuerdo con el Instituto Mexicano de la Competitividad. Aun peor, según otra encuesta internacional, de acuerdo con el IMD, en Suiza, nuestra nación ocupa el lugar número 56 de 60. Estas cifras y esta realidad son vergonzosas.

“Es cierto, la competitividad de México es irrisoria; solo se ha incrementado en 0.4% anualmente desde los años 70’s, tan solo una sexta parte de lo que se ha incrementado en los Estados Unidos, debido, entre otras muchas cosas, a la baja educación que tiene la población del país. Las leyes laborales son anticuadas e inflexibles y esto hace que resulte mucho más caro abrir un negocio y contratar personal que en otros países, además de que la estructura laboral es para todos fines prácticos, casi obsoleta, además de que los sindicatos, como se sabe, son una cloaca, gobernados por sabandijas y ratas. La competitividad es tan baja, que para solo doblar los estándares de vida de los mexicanos, a estos niveles de crecimiento en que se encuentran, tomaría 174 años. En China, esto ha ocurrido en tan solo una década. Los monopolios en el país son asfixiantes, como lo son en cualquier lugar del mundo, en todos los sectores, pero particularmente en México, en los ramos energéticos y las telecomunicaciones tienen un férreo control sobre los consumidores y por ello los precios de estos productos y servicios son incluso el doble de lo que se paga por ellos al otro lado de la frontera.”⁵⁵ Por ejemplo, también de acuerdo con Forbes, el recibo telefónico promedio de un negocio en México es de \$132 dólares, mientras que en Estados Unidos es de solo \$60.00. Solo una tercera parte de los caminos en México están pavimentados, y los de cuota son de los más caros del mundo. No se menciona esto en el artículo, pero los caminos del país son peligrosos, se les proporciona un mínimo mantenimiento, tienen baches al por mayor y existen millones de topes que detienen el transporte, lo hacen ineficiente, caro y peligroso, e incluso afectan la seguridad de la

⁵⁵ <http://www.proceso.com.mx/tribunasint.html?tid=4979>

ciudadanía, al detener los servicios de emergencia en todo el país y las autopistas, además, son injustificadamente caras, pues tuvieron que ser rescatadas por el contribuyente al igual que los bancos. Sobra decir que esa deuda aún continúa pegándose.

También en Forbes, en la columna de Steve Forbes, Editor en Jefe, de julio 25, 2005 en la parte subtitulada "Making MEXico the Latino Tiger" (Haciendo de México el Tigre Latino), se pregunta:

“¿Por qué México, que virtualmente tiene acceso libre a los Estados Unidos, el mercado más grande y productivo, no está creciendo más rápido? Por qué México no está experimentando el tipo de fuerte expansión que China, India y otras naciones en rápido crecimiento están experimentando En vez de ello, el ritmo de crecimiento es un anémico 3%. Increíblemente, el 28% de su fuerza laboral se encuentra en Estados Unidos, legal o ilegalmente. Una razón crítica: México aún pone obstáculos a su economía con excesiva, asfixiante regulación. Si se quiere reducir el flujo de inmigración desde nuestro vecino del sur, se debe protestar fuertemente y urgir a su gobierno para que instituyan reformas institucionales que quiten las cadenas a su economía y prontamente pongan a México al frente del grupo de naciones en rápido crecimiento. El Banco Mundial tiene un proyecto que estudia las barreras al crecimiento en los países en desarrollo, y apropiadamente, se llama Haciendo Negocios en 2005: Removiendo Obstáculos al Crecimiento. En esta encuesta, se miden medidas regulatorias y costos en 145 países, cubriendo 7 áreas: comenzar un negocio, contratación y

despido de personal, registro de propiedad, obtención de crédito, protección para los inversionistas, respeto de contratos y cierre de negocios.”⁵⁶

En la investigación que llevó a cabo la Auditoría Superior de la Federación (ASF) a la Lotería Nacional se detectaron no sólo transferencias a Vamos México, sino a organizaciones de carácter religioso. Mediante el fideicomiso Transforma México, la fundación que dirige Marta Sahagún ha captado recursos desde el extranjero, informó la diputada federal Dolores Padierna.

En entrevista, la legislatura informó que de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública de 2002 se encontró que la Lotería no cumple con el principio de rendición de cuentas, no ejerció una supervisión de cumplimientos de los proyectos ni practicó revisiones o seguimiento a los donativos que otorgó en forma directa.

La legisladora, integrante de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, dijo que en el expediente entregado por la ASF se señala además del pago de asesoría a extranjeros, el otorgamiento de un contrato millonario a la empresa IV/Media para la campaña de promoción del sorteo del 24 de diciembre de 2002, aun cuando un dictamen técnico determinó que no era necesario ese servicio.

Refirió que las irregularidades del desvío de recursos públicos por medio de Transforma México a instituciones de asistencia privada y de éstas a Vamos

⁵⁶ Idem.

México tienen como base los argumentos chabacanos del presidente Vicente Fox para constituir el fideicomiso público.

La ASF certificó que para fundamentar la creación del fideicomiso Transforma México, Fox sostuvo que históricamente la Lotería Nacional ha canalizado sus recursos excedentes hacia la Tesorería de la Federación, y se desconoce si el gobierno federal canaliza esos recursos a la asistencia pública, poniendo en duda la aplicación de tales remanentes.

Ese argumento, señaló, inclusive cuestiona la honradez del gobierno foxista, que debió recurrir a un fideicomiso para garantizar que los remanentes de la Lotería, la captación de recursos de la iniciativa privada y donativos internacionales efectivamente se entregaran para la asistencia social.

Transforma México, es además, ilegal, planteó y recordó que en el contrato para su creación el gobierno de Fox “pasó por alto que la única instancia facultada para aplicar fondos de la asistencia pública provenientes de la Lotería Nacional es la Secretaría de Salud. En cambio, la Lotería no sólo no captó recursos de la iniciativa privada nacional e internacional, sino que transfirió recursos públicos a ambas en violación de su ley orgánica y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.”

Por tanto, resaltó, todos los donativos del fideicomiso, Transforma México, a los organismos beneficiarios, incluida la fundación de Marta Sahagún, son ilegales.

Informó que de la revisión de la cuenta pública de 2002 se encontró que los ingresos de Transforma México, tienen el siguiente origen: 110 millones de pesos del presupuesto de la Lotería Nacional; cien millones de pesos de Pronósticos Deportivos; 203 mil 800 pesos del Auditorio Nacional; 47 mil pesos de dos particulares y 4 millones 669 mil pesos de intereses generados.

Además, se asignaron en forma irregular y a destiempo contratos a agencias de investigación, información y monitoreo de medios, publicidad, estática, agencias de publicidad, servicios de producción de videos, publicidad en medios y artículos promocionales.

Entre otras irregularidades, la auditoría superior encontró que se transfirieron 48 millones de pesos de la Lotería al organismo privado Unión de Empresarios para la Tecnología y la Educación (UNETE), cuyo director del consejo era Luis Zazueta, entonces también director de Evaluación de Donativos de la Lotería Nacional.

Además, Zazueta era integrante del consejo directivo del despacho Hermanos Zazueta, que dictamina los estados financieros de Unete. El ejercicio simultáneo de esos tres cargos, explicó Padierna, contravenía las disposiciones del artículo 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

“Zazueta, precisó, fue separado de su cargo el 15 de mayo de 2003 con una liquidación de 555 mil 300 pesos, una compensación que sólo se asigna a trabajadores de base, no a funcionarios públicos. Sin embargo, para entonces Unete habría recibido ya 31 millones en 2002 y más de 17 millones en 2003. Es

decir, se entregaron recursos públicos millonarios a la iniciativa privada que son muy necesarios para obras públicas. Al Programa Lazos, que es una institución de asistencia privada, le entregaron 11 millones 181 mil pesos para remodelar y equipar escuelas y entregar uniformes a los niños. Ya quisiera una escuela pública ese dinero.”⁵⁷

A manera de resumen, se puede decir, que la Lotería Nacional no está cumpliendo con los fines asistenciales por los cuales fue creada y por lógica descuida partes importantes de esta materia por ayudar a otras áreas ajenas totalmente a sus objetivos.

4.2. La Lotería Nacional como Organismo Público Descentralizado.

La creación de los organismos públicos descentralizados, como la Lotería Nacional y Asistencia Pública atienden a un acto de voluntad de carácter institucional, son creados sin la concurrencia de los particulares y no se trata por ende de un acto contractual.

Hasta épocas recientes, se discutió por la doctrina la base constitucional para crear a los organismos descentralizados y a todas las entidades que ahora se conocen como el sector paraestatal, sin embargo, la refirma reciente a los artículos 90 y 92 de la constitución, ya no deja duda alguna de que estas instituciones están insertadas en un concepto moderno y comprensivo de la Administración Pública Federal, despejando toda posibilidad de cuestionamiento constitucional de los mismos.

⁵⁷ <http://www.atlatl.com.mx/articulo.php?c=9&s=15&x=7&a=33670>

Los organismos públicos descentralizados cuentan con un régimen jurídico propio que regula su personalidad jurídica, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad, y no es la excepción la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

Por lo anteriormente expuesto se considera que los organismos públicos descentralizados, deben contar con una verdadera autonomía para autodirigirse y gobernarse por sí mismos y que otros organismos no tengan influencia en tales decisiones.

Por lo que respecta a la Lotería Nacional para la Asistencia Pública como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, esta debe tener una transparencia y certeza sobre el manejo de su patrimonio y destino que le de a los fondos recabados, pero sobre todo que siempre se este garantizando la asistencia pública para beneficio de los ciudadanos mexicanos porque de lo contrario, la Lotería Nacional como organismo público se estaría privatizando e inclusive persiguiendo un lucro totalmente contrario a lo que fue creada.

Dicha estructura estará precisada en la ley o el decreto de su creación, aunque en algunos casos se prevé también en su reglamentación interna.

Consecuencia de tener una personalidad jurídica propia, cuentan de igual manera con su propio patrimonio, el cual debe ser entendido como el conjunto de bienes y de derechos con que cuenta el organismo descentralizado para lograr el cumplimiento de su objeto.

Es importante aclarar que dentro del patrimonio de este tipo de organismos se pueden encontrar bienes que son de su dominio directo, así como bienes que son de dominio público y bienes y derechos que están sujetos al régimen de derecho privado.

En este sentido y a guisa de ejemplos se puede mencionar, que serán bienes del dominio público aquellos que así lo dispongan las leyes; los bienes de dominio directo serán los elementos que tiene a su disposición para el cumplimiento de su objeto y que son regulados por normas de Derecho Público en atención a las características de inalienabilidad de los mismos.

En tal virtud, el objeto de un organismo público descentralizado puede ser por ejemplo: la realización de ciertas actividades que por disposición de la ley correspondan al Estado; la prestación de un servicio público o administrativo; la distribución de productos o servicios que sean considerados de primera necesidad, entre otros.

Dicho de otra manera, el objeto de la Lotería Nacional y la de un organismo descentralizado atenderá a las necesidades sociales que al Estado le interese satisfacer en un momento determinado.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales, por su parte establece en su artículo 14 como objeto de los organismos descentralizados, lo siguiente:

- a) La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;

- b) La prestación de un servicio público o social; o
- c) La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

A continuación indicaré cuáles son las áreas prioritarias y las áreas estratégicas.

Al respecto el párrafo cuarto del Artículo 28 constitucional dispone que no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Serán áreas prioritarias: la comunicación vía satélite y los ferrocarriles, así como aquéllas que sean necesarias para el desarrollo nacional integral y sustentable, que fortalezcan la soberanía de la nación y su régimen democrático.

El objeto de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública consiste en 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.

Al crearse un organismo público descentralizado por servicios, su naturaleza propia, que le hace un ente diferente del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuenta además con autonomía, estas tres

características, que aunque no son todas, sí son las que le permiten actuar con mayor libertad en relación con las dependencias sujetas al poder jerárquico del órgano central.

Así pues, tales características permiten a los organismos públicos descentralizados una actuación más adecuada para el cabal cumplimiento de su finalidad.

De esta manera, la finalidad se refiere a lo que el Estado pretende con la creación de este tipo de organismos: la satisfacción del interés general de una forma más rápida, idónea y eficaz. Es decir, con la creación de organismos públicos descentralizados se pretende satisfacer una necesidad social determinada de una manera más óptima.

Siendo pues la satisfacción de los intereses de la población así como de sus necesidades una obligación para el Estado y un derecho para los particulares, mediante la creación de un organismo especializado en una determinada materia, la finalidad que se persigue: de satisfacer las necesidades de la población de una manera rápida, idónea y eficaz, se realiza.

Otras de las finalidades que persigue la Lotería Nacional para la Asistencia Pública es que el Estado, en forma prioritaria, proporcione servicios asistenciales encaminados al desarrollo integral de la familia, entendida ésta como la célula de la sociedad que provee a sus miembros de los elementos que requieren en las diversas circunstancias de su desarrollo, y también a apoyar; en su formación y

subsistencia, a individuos con carencias familiares esenciales no superables en forma autónoma por ellos.

Generalmente, por las actividades que realizan, la mayoría de los organismos públicos descentralizados están exentos del pago de impuestos federales, estatales y municipales. Aunque debo señalar que existen organismos que pagan impuestos federales. El maestro Acosta Romero sostiene “que sería ilógico que el Gobierno cobrara impuestos a sus propios organismos como si fueran particulares, pues ello equivaldría a pasar dinero de una bolsa, a otra, de la misma persona.”⁵⁸

Después de haber expuesto lo relacionado a la descentralización de la Lotería Nacional para la asistencia pública, es conveniente señalar que tal institución no ha cumplido con los propósitos por los cuales fue creada desatendiendo en lugar de atender las necesidades de la población por medio de la Asistencia Pública, pero esto no es culpa de la institución o de la propia asistencia, sino del gobierno en general que no ha sido capaz de cumplir con sus compromisos de atención social y servicios públicos como se lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, debe servir de base al gobierno del país y a todos los mexicanos en general para poder contar con una adecuada asistencia pública y, que los fondos recaudados en los sorteos se empleen de manera efectiva por los servidores públicos, en lo que realmente necesita la población.

⁵⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. p. 399.

En respuesta a la necesidad de contar con una entidad que reciba y administre en forma permanente y eficaz los recursos provenientes, en su mayoría de los sorteos, se constituye la figura del Fideicomiso Público de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, con una mejor regulación Jurídica y Social.

El Fideicomiso Público de Lotería Nacional para la Asistencia Pública tiene como misión contribuir a la asistencia y al desarrollo del país, mediante el apoyo a comunidades desprotegidas, a través de Instituciones de asistencia, procurando su pleno desarrollo humano integral. Que los recursos provenientes, en su mayoría de sorteos, se destinen al apoyo de proyectos autorizados por el Comité Técnico, acordes con las reglas de operación establecidas. El Fideicomiso Público de Lotería Nacional para la Asistencia Pública será presidido por un Comité Técnico, conformado por servidores públicos de gobierno y por representantes de la sociedad civil, quienes serán los que determinen las normas y políticas de operación. Es facultad del Comité Técnico seleccionar y autorizar los proyectos que serán sujetos a recibir apoyo por parte del Fideicomiso.

Atendiendo a lo antes expuesto se puede aspirar a una mejor asistencia pública, legal y social que de manera efectiva se preocupe por el beneficio y carencias de sus habitantes.

4.3. Solución a la problemática planteada.

Para dar solución al problema de desvío de fondos y de actividades de la Lotería Nacional será necesario que dicha institución sea auditada y verdaderamente dirigida por personal eficiente, capaz y libre de toda corrupción,

porque es triste que en el mundo se tache al país como uno más dentro de los primeros en corrupción, al respecto los legisladores mexicanos han hecho lo siguiente.

La Comisión Permanente aprobó un punto de acuerdo para que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) audite integralmente a la Lotería Nacional para la Asistencia Pública desde 1999 y hasta 2003, con la finalidad de determinar el estado financiero en que se encuentra la institución, pero sobre todo, en lo referente al fideicomiso público Transforma México.”

Esto después de un amplio debate que se dio en la sesión de la Permanente sobre el destino de los recursos públicos recabados por la Lotería, en donde legisladores de oposición cuestionaron el caos administrativo y las crecientes irregularidades por la que está pasando la institución, tales como la asignación de contratos de servicios sin previa licitación, la contratación de vigilancia onerosa, el despido de más de 1300 empleados y cerca de 28 puestos directos que se encuentran vacantes, entre ellos el supervisor de sorteos.

Al darle lectura al punto de acuerdo, la senadora Noemí González Lagunes dijo que un grupo de senadores priístas, entre ellos Manuel Bartlett, Dulce María Sauri, Laura Alicia Garza Galindo, Oscar Cantón entre otros, acudieron a la ASF para presentar una denuncia de hechos de irregularidades y delitos en que han incurrido los funcionarios públicos de la Lotería Nacional.

Esto debido a que el día de ayer era el último día con que contaba los legisladores para presentar una denuncia ante el máximo órgano fiscalizador del Poder Legislativo, afirmó González Lagunes.

Por su parte, el diputado y presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, Gustavo Madero, aseguró que no solamente es importante auditar la cuenta pública de la Lotería del año 2001, sino que también se deben incluir los manejos financieros del 99 y del 2000, con la finalidad de establecer verdadera transparencia en la rendición de cuentas.

A lo que la senadora chiapaneca, Martha Tamayo, dijo que su partido no tiene ningún inconveniente de que incluyan y se revisen los estados financieros pasados, ya que es importante que se dé una explicación del caos administrativo que está viviendo la dependencia pública.

Afirmo que es urgente detener el deterioro en la que está la Lotería Nacional y que si es necesario realizar una limpieza que se haga, por ello solicito a la Comisión Permanente aprobar el punto de acuerdo, porque el Poder Legislativo ha dado muestra de estar del lado de la legalidad y la transparencia.

Sin embargo, el diputado perredista, Pablo Gómez Álvarez “fue más al fondo del debate, al asegurar que es importante definir la línea de responsabilidad que tiene el Estado y el compromiso de la filantropía en la atención de las necesidades sociales.”⁵⁹ El coordinador parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados aseguró “que es importante impedir que la filantropía invada la

⁵⁹ http://www.canaldelcongreso.gob.mx/article.php3?id_article=631

responsabilidad del Estado, ya que el Estado tiene obligaciones y estas las debe cumplir mediante los sistemas democráticos de rendición de cuentas.”⁶⁰

Finalmente, Gómez Álvarez propuso “que el Congreso de la Unión tome en sus manos la revisión de los productos de sorteos que tiene a su cargo la Lotería Nacional, esto mediante la conformación de una Comisión Especial de Investigación que le informe al Presidente de la República, la manera en la que ha venido operando la dependencia pública.”⁶¹

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) detectó en la Cuenta Pública de 2003 irregularidades de la Lotería Nacional, como pagos a televisoras privadas por más de 48 millones de pesos, por los que no recibió algún servicio.

Asimismo, de 56 auditorías a 15 instituciones y dependencias del sector público se desprenden anomalías por más de 30 millones de pesos en el Fideicomiso Transforma México, el cual se espera sea disuelto en breve.

“El presidente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, Salvador Sánchez Vázquez, destacó que en el caso de la Lotería Nacional se detectó el pago de promocionales contratados con TV Azteca y Televisa.

Finalmente, comprueba la ASF que fueron promocionales que no pasaron, es decir, en un contrato de yo pago y tu cumples hubo incumplimiento de estas dos televisoras y que, sin embargo, la Lotería Nacional no actuó en consecuencia,

⁶⁰ Idem.

⁶¹ Idem.

comentó.”⁶² En entrevista durante una reunión de esa comisión para analizar la cuenta pública de 2003, el legislador federal del PRI dijo que se omitieron sanciones por 48.8 millones de pesos contra TV Azteca y 615 mil 800 pesos contra Televisa.

Respecto del Fideicomiso Transforma México, que constituyó la Lotería Nacional con el fin de transmitir recursos vía donaciones para diversas organizaciones privadas como asistencia pública, se encontró que en 2003 hubo irregularidades en su operación.

Como puede observarse, esto solo es algo de lo que la Lotería Nacional tiene que transparentar y ser transparente en todo lo que hace, ya que dicha institución debe estar de manera exclusiva a satisfacer las necesidades de la asistencia pública y sus derivados.

⁶² Idem.

CONCLUSIONES

PRIMERA: El Estado lo puedo definir como la organización política y soberana de una sociedad establecida en un territorio determinado bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas en apoyo a sus habitantes.

SEGUNDA: El Gobierno es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad.

TERCERA: El Estado Mexicano en su afán proteccionista, de asistencia y beneficencia pública crea organismos descentralizados para realizar algunos de los fines, derechos y garantías que a éste le corresponden realizar y que en la mayoría de los casos descuida de manera directa o indirecta desviándolos totalmente del objetivo por el cual fueron creados.

CUARTA: La Lotería Nacional para la Asistencia Pública es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y domiciliada en el Distrito Federal. El objeto de la Lotería Nacional como organismo público descentralizado, debe ser en la actualidad de apoyo económico a las actividades a cargo del Ejecutivo Federal en el campo de la Asistencia Pública destinando a éste fin los recursos que obtenga mediante la celebración de sorteos con premios en efectivo que deben utilizarse en el

cumplimiento de un destino específico, cosa que en la actualidad no se lleva a cabo y, existen lagunas en la Ley para exigir su cumplimiento.

QUINTA: De acuerdo a nuestro estudio puedo decir que el patrimonio de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública debe integrarse con: I.- Los bienes y derechos que por cualquier título legal haya adquirido; II.- Las aportaciones en efectivo y en especie que ha recibido o recibiere del Gobierno Federal; III.- Los recursos que obtenga por la realización de las actividades que constituyen su objeto destinados a sufragar sus gastos de administración; IV.- Las reservas y garantías establecidas conforme a esta Ley, y V.- En general, los bienes, derechos e ingresos que por cualquier otro concepto adquiriera o perciba.

SEXTA: En la actualidad el objeto por el cual fue creada la Lotería Nacional para la Asistencia Pública no se está cumpliendo ni proporcionando a la ciudadanía en general, los cuales con las cantidades millonarias que recauda esta institución, servirían para ayudar substancialmente a las autoridades federales, estatales y municipales en aquéllas obras que beneficiarían a la gente. Por lo tanto es necesario una adecuada regulación del patrimonio, objetivos de la Lotería Nacional y de la Asistencia Pública para que los ciudadanos la conozcan ya que generalmente se desconoce el contenido de su normatividad, así como el destino que se le da a los recursos recaudados.

SÉPTIMA: Se debe tomar en cuenta que en la normatividad jurídica que regule a la Lotería Nacional y a la Asistencia Pública debe ser transparente y oportuna para que la ciudadanía tenga un conocimiento exacto sobre la asistencia

social toda vez que ante la aparición de innumerables centros de ayuda por parte de particulares, no resulta muy claro el saber porque las actividades que desempeñan estos últimos no fueron auspiciados por la Asistencia Pública.

OCTAVA: Lo anterior encuentra sustento, en el sentido de que resulta válido inferir que propiamente la Lotería Nacional no desempeña una auténtica asistencia social ya que administrativamente no existen programas sustanciales encaminados a este fin, y lo que realmente se hace es la entrega material de recursos e inclusive inmuebles a las organizaciones que se ocupan de ellos.

NOVENA: Es en la Asistencia y Beneficencia Públicas, donde recae la responsabilidad de atención y protección en cuanto a diversas necesidades de nuestro país, principalmente en ciertas clases sociales de la población, como aquéllas que carecen de medios de subsistencia.

DECIMA: Nuestra Constitución Política determina en forma categórica el fin que tiene la Beneficencia Pública, y que no es otro que el de salvaguardar la integridad psicológica y social de la población de bajos o nulos recursos.

DECIMA PRIMERA: Si la Asistencia es el cuidado y socorro de menesterosos, que son aquellos a los que careciendo de recursos propios, necesitan de auxilio ajeno para satisfacer sus necesidades más elementales, puedo decir, sin temor a equivocarme que la Lotería Nacional para la Asistencia Pública es un fracaso para los habitantes de esta gran ciudad.

DECIMA SEGUNDA: Veo con desagrado que la Asistencia Pública en México, debiera ser la práctica del bien o de hacer obras útiles en provecho del

menesteroso por medio de dispensarios, asilos, hospicios, comedores, casas de socorro, casas de cuna, etc., desgraciadamente tales recursos que la Lotería Nacional no tienen una transparencia del destino final que se les da.

DECIMA TERCERA: En algunos países es tan grande el desarrollo de la Beneficencia Pública y sobre todo la importancia que a esta se le da, que en ocasiones se incluyen bajo estos títulos actividades que comprenden la salubridad pública por la relación tan estrecha que mantienen con el sistema de los Seguros Sociales, el tratamiento y corrección de los delincuentes; incluso en algunos países se autoriza que bajo este nombre se debe comprender todo lo que haga desaparecer lo que impida el progreso de la vida social y económica.

DECIMA CUARTA: La Asistencia Pública desde su origen es, debe ser y seguir siendo la ayuda que se le brinda sólo a personas de escasos recursos que requieran de auxilio en sus necesidades más elementales, razón por la cual acuden a las instituciones creadas expresamente por el Estado para que estas presten el auxilio cuando son requeridas por estas personas, cuando esto no se logra como se promete, se diría que se está ante un fracaso inminente de la institución como es el caso de la Lotería Nacional.

DECIMA QUINTA: La Asistencia Privada como su nombre lo indica se refiere a las instituciones de ésta naturaleza, las cuales son entidades jurídicas que con bienes de propiedad particular ejecutan actos con fines humanitarios individualmente a los beneficiados.

DECIMA SEXTA: Otro de los servicios que pueden ser prestados por las instituciones ya sea de Asistencia Pública o Privada que no tengan el ánimo de lucro con las personas, es la Asistencia Legal, que consiste en el reconocimiento del derecho de toda persona a que se le imparta justicia, la cual debe ser accesible, pronta, ágil, neutral, ecuánime y gratuita, pero que desgraciadamente no sucede así.

DECIMA SEPTIMA: Por Asistencia Social se debe entender el conjunto de normas de todo tipo que integran una actividad del Estado y en su caso de los particulares destinadas a procurar una condición lo más digna, decorosa y humana, para aquellas personas que, imposibilitadas para satisfacer por sí mismas sus necesidades elementales y de bienestar social, requieren de socorro y la ayuda altruista, no obligatoria de los demás.

DECIMA OCTAVA: El concepto de Asistencia Social, guarda cierta semejanza con la llamada Beneficencia Pública y naturalmente con la llamada Asistencia Pública, que se brindan sin distinción a la colectividad menesterosa, ya por los particulares o por el Estado a través de proyectos creados para ello.

DECIMA NOVENA: Las instituciones de Beneficencia Privada son entidades jurídicas, con bienes de propiedad particular; el artículo 2º, habla de que el estado reconoce en los términos de esta Ley de Asistencia Social la personalidad moral a las instituciones de Asistencia Privada y capacidad para tener un patrimonio propio designado a la realización de sus fines.

VIGESIMA: La solución a la problemática planteada a lo largo de nuestra exposición estriba, en que la asistencia social tan pregonada en los medios masivos de comunicación sea coherente con su normatividad y regulación jurídica porque dichos medios nos hacen creer que todo el dinero que recauda la LOTERÍA NACIONAL, es destinado para apoyar obras de beneficio social, sin embargo, en la realidad es obvio percatarnos que tales proyectos no se ven cumplimentados, ya que es común observar que los reclamos sociales son insistentes en aquellos casos, que se requiere la asistencia, tales como el bacheo, los desastres naturales, entre otros servicios públicos.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 1997.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del derecho administrativo. 17ª edición, Edit. Porrúa, México, 1998.
- ALBA, Carlos. Estudio comparado entre el Derecho Azteca y el Positivo. 2ª edición, Edit. INEGI, México, 1995.
- ANDRADE, Manuel. Beneficencia Pública. 3ª edición, Edit. Andrade México, 2000.
- ARREGUI ZAMORANO, Pilar. La audiencia de México según los visitantes siglos XVI y XVII. 4ª edición Edit. UNAM, México, 1990.
- BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. 10ª edición, Edit. Sista, México, 1990.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 14ª edición, Edit. Porrúa, México, 2001.
- CLAVIJERO, Francisco Javier. Historia antigua de México. 7ª edición, Edit. Porrúa, México, 1992.
- CORTIÑAS PELAEZ, León. Introducción al Derecho Administrativo. 3ª edición, Edit. Porrúa, México, 1994.
- DE BUEN LOZANO, Néstor. El Derecho Administrativo Laboral y la administración pública del trabajo en México. 2ª edición, Edit. Porrúa, México, 1994.
- DE LA CUEVA, Mario. El Decreto Constitucional de Apatzingán. 2ª edición, Edit. UNAM, México, 1976.
- DE LA SERNA, Antonio. Derecho Constitucional. 4ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 1999.

LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. La contraloría y el control interno en México. Antecedentes históricos y legislativos. 2ª edición, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

MATEOS M., Agustín. Etimologías Grecolatinas del Español. 7ª edición, Edit. Esfinge, México, 1998.

PORRÚA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado. 27ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000.

POSADA, Antonio. Derecho Constitucional. 7ª edición, Edit. Porrúa, México, 1989.

RUIZ, Eduardo. Derecho Constitucional. 5ª edición, Edit. UNAM, México, 1999.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer curso de Derecho Administrativo. 4ª edición, Edit. Porrúa, México, 2001.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T. I. 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 1999.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 32ª edición, Edit. Porrúa, México, 2001.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 2ª edición, Edit. Porrúa, México, 2007.

CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL. 3ª edición, Edit. Sista, México, 2007.

LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS. 2ª edición, Edit. Sista, México, 2007.

LEY DE RIFAS Y SORTEOS. 2ª edición, Edit. Sista, México, 2007.

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES. 2ª edición, Edit. Sista, México, 2007.

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES. 2ª edición, Edit. Sista, México, 2007.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. 2ª edición, Edit. Porrúa, México, 2007.

LEY ORGÁNICA DE LA LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA. 2ª edición, Edit. Porrúa, México, 2007.

REGLAMENTOS Y DECRETOS

Reglamento de la Beneficencia Pública del Distrito Federal.

Decreto de creación y planta de la Dirección General de Fondos de Beneficencia Pública publicado en el Diario Oficial del 2 de marzo de 1861.

Decreto del 31 de Diciembre de 1937, por la Secretaría de la Asistencia Pública.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

BURGOA ORIHUELA. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 2001.

CASSO Y ROMERO, Ignacio. Diccionario de Derecho privado. 2ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000.

Enciclopedia Jurídica OMEBA. 10ª edición, Edit. Dris-Kill, Argentina, 2002.

OTRAS FUENTES

RIVERA VILLANUEVA, Roberto. La Responsabilidad de la Administración Pública. 2ª edición, Revista de administración editada por la IEP N° 14 Enero-Abril España 1996.

<http://www.loterianacionalparalaasistenciapublica.com.mx>

<http://www.proceso.com.mx/tribunasint.html?tid=4979>

<http://www.atlatl.com.mx/articulo.php?c=9&s=15&x=7&a=33670>

http://www.canaldelcongreso.gob.mx/article.php3?id_article=631