



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN

## LICENCIATURA EN DERECHO

TRABAJO POR ESCRITO QUE  
PRESENTA:

DALIA FRANCO MARTÍNEZ

TEMA DEL TRABAJO:

NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY DEL ISSSTE  
PARA EVITAR SU ANTINOMIA CON LA LEY ORGÁNICA  
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

EN LA MODALIDAD DE "SEMINARIO DE TITULACIÓN  
COLECTIVA"

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO



FES Aragón



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.

**NEZAHUALCÓYOTL, ESTADO DE MÉXICO, 2011**

## **AGRADECIMIENTOS.**

*A mi amada Universidad Nacional Autónoma de México, por su grandeza que enaltece la educación de nuestro país permitiendo crear más y mejores profesionistas y particularmente, por permitirme alcanzar la meta más importante en mi vida.*

*A mi queridísima Facultad de Estudios superiores Aragón, por su interés en la excelencia reflejada en la capacidad y entrega de sus Catedráticos, que me facilitaron las armas suficientes para formarme como profesionista y lograr mi constante superación.*

*A Dios, por permitirme vivir y crecer en mi hermosa familia, por concederme a mis padres que son los seres de buen ejemplo que han guiado mi camino... el tesoro más grande que se otorgó a mi vida y con cada acto fomentar mi fe.*

*A mis Padres Petra y Raymundo con profunda admiración por todo su sacrificio; a mi madre por ser modelo de perseverancia, la persona más sabia, paciente e inteligente que he conocido; a mi padre por su capacidad de perdón, por enseñarme valores y el significado de respeto, conciencia, lealtad y nobleza... a ambos con todo mi amor.*

*A mis hermanos Ivonne, Alina, Daniel, Jazmín, Genny y Marisol, por brindarme siempre cariño y apoyo incondicional, por su confianza y todos sus consejos, agradezco que sean parte de mi vida.*

*A mi asesora Sandra Carolina Esquivel Serafín, por su orientación y aportaciones para la realización de mi investigación.*

*A mi Honorable Jurado:*

*Mtro. Jesús Armando Perea Rivera.  
Mtra. Berenice Alejandra Ogazón Juárez.  
Lic. Francisco José Moreno Villagran.  
Lic. Héctor Huitrón Cruz.  
Lic. Julián Jiménez Salazar.*

*Por transmitir sus conocimientos encaminados a la formación de Licenciados y por el compromiso con su profesión.*

*A mis tíos, Felipe, Caro e Isidra, con mucho cariño por brindarme todo su apoyo y consejos a lo largo de mi vida.*

*A mis amigos y todas aquellas personas que han pertenecido a mi existencia regalándome momentos importantes, enriqueciéndola y dejando en mi un aprendizaje, un consejo, ayuda y cariño.*

**NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY DEL ISSSTE PARA EVITAR SU  
ANTINOMIA CON LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
FEDERAL**

Pág.

ÍNDICE .....	I
INTRODUCCIÓN .....	III

**CAPÍTULO 1**

**CONCEPTOS GENERALES RELACIONADOS CON LA LEY DEL  
ISSSTE Y LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL**

1.1 ANTINOMIA.....	1
1.2 TRABAJO .....	2
1.3 TRABAJADOR .....	4
1.4 DERECHO BUROCRÁTICO .....	5
1.5 SEGURIDAD SOCIAL .....	8
1.6 PREVISIÓN SOCIAL .....	10
1.7 ACTO ADMINISTRATIVO .....	12
1.7.1 Elementos .....	13
1.7.2 Clasificación .....	12
1.8 SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL .....	15
1.8.1 Estructura .....	17
1.8.2 Funciones .....	20

**CAPÍTULO 2**

**PANORAMA JURÍDICO DE LAS FACULTADES DE LA SECRETARÍA  
DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL**

2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS .....	22
--	----

2.2 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL .....	23
2.3 REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL .....	24

### **CAPÍTULO 3**

#### **ANÁLISIS DE LA ANTINOMIA EXISTENTE ENTRE LA LEY DEL ISSSTE Y LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

3.1 ANTINOMIA ENTRE LA NUEVA LEY DEL ISSSTE Y LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL .....	26
3.1.1 Consecuencias .....	28
3.2 PROPUESTA DE REFORMA A LOS ARTÍCULOS 149 Y 226 DE LA LEY DEL ISSSTE .....	30
3.2.1 Beneficios .....	33
CONCLUSIONES .....	34
FUENTES CONSULTADAS.....	36

## INTRODUCCIÓN

Actualmente en nuestro país el sector trabajador que cotiza para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ocupa un lugar primordial en nuestra sociedad, pues, es este uno de los mas numerosos existentes, sin mencionar que va cada vez más en aumento.

Por lo anteriormente mencionado es que el presente trabajo de investigación pretende enfocarse en una de las situaciones que ha sido motivo de controversia durante poco mas de un año, como es la actual Ley del ISSSTE, cuya entrada en vigor ocasionó el disgusto de los ya mencionados trabajadores por razones que ellos mismos consideran perjudiciales a sus intereses.

A pesar de que la ley en estudio es a todas luces inconstitucional en muchos de sus aspectos que se mencionan adelante, por razones de economía en el desarrollo de este trabajo, la presente investigación tendrá como punto central de estudio únicamente, la contravención de la ley en comento, con la materia administrativa, por lo que el objeto de exposición se enfocará a los artículos 149 y 226.

La presente tesina se divide en tres capítulos, en el primero se abordan los conceptos necesarios para la comprensión de la investigación como son trabajo, trabajador, trabajador al servicio del Estado entre otros de los cuales partirá este estudio, por ello es titulado “Conceptos generales relacionados con la ley del ISSSTE y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social”.

En el capítulo 2 denominado “Panorama Jurídico de las facultades de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social”, se plasma la legislación pertinente que permitirá apoyar la estructura de la investigación y que demuestra la contradicción de las leyes en estudio.

Por último, en el capítulo 3 llamado “Análisis de la antinómia existente entre la Ley del ISSSTE y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal” se hace la posible estructura de la reforma de los mencionados artículos para establecer los beneficios que la misma trae consigo y que va encaminada a la protección de los trabajadores.

Para llevar a cabo este estudio se utilizarán métodos como el discursivo, basada en la doctrina expuesta por diversidad de autores que, apoyan la idea básica de este planteamiento y que ayudan a esclarecer la finalidad del mismo que se refiere a la competencia de la Secretaría del Trabajo y la Previsión Social en lo referente a la Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado, otro método utilizado es el hermenéutico, que interpreta la ley para adecuarla a este caso y el método analítico para poder entender la relevancia del tema, entre otros.

# CAPÍTULO 1

## GENERALIDADES RESPECTO A LA LEY DEL ISSSTE Y LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

### 1.1 ANTINOMIA

En primer lugar, es preciso establecer el significado de la palabra antinomia para comprender el sentido de la investigación, de ahí que en relación a esta acepción la etimología la define desde dos raíces “del griego anti, contra y nomos, ley: la contradicción aparente o real entre dos leyes o entre dos pasajes de una misma ley”<sup>1</sup> noción compartida por Manuel Osorio y Rogelio Moreno Rodríguez.

En este sentido, Palomar concuerda con el concepto anterior y la define como “...la contradicción existente entre dos preceptos de la misma ley, o entre dos o más leyes de igual fecha declaradas en vigor...”<sup>2</sup>, con relación al concepto anterior se debe entender a la antinomia como un conflicto generado por situaciones reguladas por dos preceptos de una misma ley vigente o regulada por distintas leyes cuya característica es la vigencia de ambas.

En el mismo orden de ideas, De Pina Vara indica que es la “contradicción u oposición entre el contenido de dos normas jurídicas vigentes”<sup>3</sup> en consecuencia se reafirma lo señalado en el desarrollo del presente estudio ya que se hace notar la contradicción basada en la invasión de facultades de dos Secretarías derivada de los preceptos establecidos por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley del ISSSTE

---

<sup>1</sup> OSORIO, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*, 35ª edición, Editorial Heliasta S. R. L., Argentina, 2007, pág. 88.

<sup>2</sup> PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario para juristas*. t. I, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003, pág. 110.

<sup>3</sup> DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 34ª edición, Editorial Porrúa, México, 2005, pág. 84.

## 1.2 TRABAJO

El origen etimológico del término *trabajo* se concibe desde distintas perspectivas, ya que “algunos autores señalan que la palabra proviene del latín *trabs*, *trabis*, que significa traba, ya que el trabajo se traduce en una traba para los individuos, porque siempre lleva implícito el despliegue de cierto esfuerzo...”<sup>4</sup>.

Una segunda corriente ubica al “término trabajo dentro del griego *thlibo*, que denota apretar, oprimir o afligir...desde la raíz de la palabra *laborare* o *labrare*, del verbo latino *laborare* que quiere decir labrar, relativo a la labranza de la tierra...en efecto y concordantemente con lo anotado, todo trabajo demanda un esfuerzo de quien lo ejecuta y tiene por finalidad la creación de satisfactores”<sup>5</sup> se colige que aunque el origen proviene de distintas raíces todas coinciden en que se requiere de un esfuerzo para conseguir un fin.

Por otro lado, Cabanellas, autor de uno de los diccionarios jurídicos, proporciona una definición que lo precisa como el esfuerzo humano, físico o intelectual, aplicado a la producción u obtención de la riqueza. Toda actividad susceptible de valoración económica por la tarea, el tiempo o el rendimiento. Ocupación de conveniencia social o individual, dentro de la licitud, dentro del mismo concepto contiene también sinónimos de trabajo como obra, labor, tarea, faena, empleo, puesto, destino, cargo, oficio, profesión, entre otros, pero los plasmados se consideran los mas apegados al mismo y como se observa los conceptos anteriores se enfocan al origen y la actividad humana ya sea física o intelectual.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> DÁVALOS MORALES, José, *Derecho del Trabajo I*, 9ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999, pág. 3.

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> Vid. CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, 19ª reimpression, Editorial Heliasta, Argentina, 2008, pág. 368.

Otra noción de trabajo es el proporcionado por María Laura Valletta que lo refiere como el “factor de la producción, representado por la actividad humana aplicada a la producción de bienes y servicios, cuya retribución se denomina salario. Toda actividad lícita que se preste en favor de quien tiene la facultad de dirigirla mediante una remuneración”<sup>7</sup>, por su parte De Pina lo puntualiza como la “Actividad humana dirigida a la producción de cosas, materiales o espirituales, o al cumplimiento de un servicio, público o privado”<sup>8</sup> se consideran significaciones aumentadas en elementos ya que aluden a una remuneración como pago y consecuencia de la realización de una labor además de una forma de subordinación como consecuencia de aquella actividad.

Por último, el legislador mexicano plasmó la conceptualización de trabajo en su artículo 8º de la Ley Federal del Trabajo, numeral que a la letra indica:

“Artículo 8 ...se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio”

Del precepto anterior se refleja claramente que esta delimitada en cuanto a los aspectos básicos requeridos para entender lo que es trabajo, ya sea físico o mental y especifica que no importa la preparación del individuo que realiza la actividad laboral. Además el trabajo es una actividad humana a favor de otra persona, que conlleva un esfuerzo físico, intelectual o ambos, que se encuentre dentro de la licitud, independientemente de su preparación para desempeñarlo, a cambio de una remuneración que tiene como consecuencia la obtención de satisfactores; se considera importante señalar la licitud del mismo, ya que de lo contrario el trabajo no sería una connotación socialmente admitida.

---

<sup>7</sup> VALLETTA, María Laura, *Diccionario Jurídico*, 3ª edición, Editorial Valletta Ediciones, Argentina, 2004, pág. 687.

<sup>8</sup> DE PINA VARA, Rafael, op. cit., pág. 481.

### 1.3 TRABAJADOR

Enseguida, derivado de las acepciones anteriores, es relevante explicar el significado de trabajador desde la perspectiva de algunos juristas, como Guillermo Cabanellas que lo precisa como "...todo el que cumple un esfuerzo físico o intelectual, con objeto de satisfacer una necesidad económicamente útil, aun cuando no logre el resultado..."<sup>9</sup>, de lo descrito se deduce que si trabajo es un esfuerzo físico, entonces, trabajador es aquella persona que realiza dicho esfuerzo destacando la acertada circunstancia de no obtener en innumerables ocasiones el resultado deseado.

Del mismo modo, la segunda concepción de trabajador es la contenida en el diccionario de Valletta citado anteriormente quien lo señala como "jornalero, obrero. Quien desarrolla un esfuerzo físico o mental en una determinada actividad. Es toda persona que presta servicios a un empleador por el sueldo... Toda persona que ejecuta una obra o presta a otros servicios materiales, intelectuales o mixtos, en virtud de un contrato de trabajo"<sup>10</sup> como se observa este significado es similar en cuanto a que también lo determina como sinónimo de jornalero y obrero, aunque otros autores expresan que son distintos y por otro lado aumenta su contenido agregando un contrato de trabajo, mientras Garrone hace una explicación más extensa al respecto ya que menciona que la acepción jurídico-laboral de este vocablo, no hace referencia a toda persona que trabaja; en efecto, su significado es más restringido, puesto que, en general, comprende sólo al trabajador dependiente o subordinado, es decir, a las personas que trabajan voluntariamente, pero en condiciones de dependencia, para un empleador que debe pagarles la remuneración correspondiente. En el mismo sentido se ha dicho que trabajador es toda persona que presta contractualmente su actividad personal por cuenta y dirección de quien lo retribuye en condiciones de dependencia o subordinación

---

<sup>9</sup> CABANELLAS DE TORRES, op.cit., pág. 368.

<sup>10</sup> VALLETTA, María Laura, op. cit., pág. 687.

´. De lo anterior se razona que para que una persona adquiriera el status de trabajador debe ser dirigido por otra persona que lo haya contratado y que le otorga un sueldo para su subsistencia. También, dentro de esta opinión menciona que es obvio que quedan comprendidos en este concepto, no solamente los obreros industriales, sino también todos los que trabajan en dichas condiciones (empleados de comercio, trabajadores rurales, periodistas, etcétera); por lo tanto, hablar de trabajador es emplear una denominación genérica susceptible de especificarse en obreros, empleados, técnicos, capataces, etcétera.<sup>11</sup>

En efecto, del juicio anteriormente escrito se concluye que este autor expresa que no hay distinción definida de trabajadores, es decir, no hay clases de trabajadores, pero cabe resaltar que la labor de un obrero jamás será igual a la realizada por un profesionalista, ya que si bien es cierto ambas pueden tener actividades físicas e intelectuales, la primera requiere siempre un esfuerzo mayormente físico que difiere de la actividad de un profesionalista ya que regularmente esta lleva más un esfuerzo intelectual.

#### 1.4 DERECHO BUROCRÁTICO

En primer lugar, De Pina señala que *Burócrata* es el funcionario al servicio de la Administración Pública y como consecuencia del mismo alude a “*Burocracia* como clase social constituida por los burócratas...”<sup>12</sup>

Del mismo modo, Laura Valletta hace referencia a las funciones de la Administración Pública realizadas por una persona física y los define con elementos similares, por una parte refiere que *Burócrata* es la persona que pertenece a la burocracia, clase social de los empleados públicos, es decir, que

---

<sup>11</sup> Vid. GARRONE, José Alberto, *Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot. t. III*, 2ª edición, Editorial Abeledo-Perrot, Argentina, 1994, pág. 532.

<sup>12</sup> DE PINA VARA, Rafael, op. cit., pág. 137.

forma parte de un círculo que se caracteriza por ser empleado del Estado al tiempo de ser parte y conformar en cierta medida la Administración Pública y por otra parte manifiesta que se utiliza el término *Burocracia* para denominar a aquellos sistemas de Gobierno o Administración cuyas decisiones parten de funcionarios...clase social que forman los empleados públicos. Gobierno o Administración de funcionarios, esto es, que define a la mencionada como el sistema de gobierno integrado por los burócratas.<sup>13</sup>

Por último, Carlos Reynoso indica “el término ‘burocracia’ del cual deriva el término ‘burocrático’, en estricto sentido no existe jurídicamente hablando, y se trata más bien de un término ‘importado’ de la sociología; proviene del francés ‘bureaucratie’, que quiere decir el conjunto de empleados que sirven al Estado.”<sup>14</sup>

En consecuencia, y derivado de lo anteriormente plasmado se infiere que los trabajadores que realizan funciones públicas se conocen como burócratas y el grupo social al que pertenecen por ser parte de un sistema de Gobierno es llamado Burocracia, aunque cabe resaltar que no es una clase socialmente aceptada ya que es utilizada regularmente en sentido peyorativo debido a ciertas manías realizadas por los mismos en el transcurso de largo tiempo.

Por consiguiente, diversos autores manejan esta circunstancia como Derecho Burocrático el cual es definido como “...el conjunto de normas jurídicas con las que se busca regular la relación laboral entre los trabajadores que tienen como empleador al Estado.”<sup>15</sup>

En segundo lugar, y no menos importante se encuentra el siguiente criterio expresado por Acosta Romero de la siguiente forma “...entendemos al Derecho

---

<sup>13</sup> Vid. VALLETTA, María Laura, op. cit., págs. 111 y 112.

<sup>14</sup> REYNOSO CASTILLO, Carlos, *Curso de Derecho Burocrático*, s. ed., Editorial Porrúa, México, 1999, págs. 13 y 14.

<sup>15</sup> Idem.

Burocrático como aquella disciplina o rama del Derecho Social que tiene por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocos entre el Estado y sus servidores, que establece, además, las bases de justicia que tienden a equilibrar el disfrute de las garantías sociales por parte de los servidores públicos, con el ejercicio y cumplimiento de las funciones, tareas y compromisos que corresponde cumplir al Estado, como representante general de la sociedad.”<sup>16</sup>

Por cierto, es de suma importancia hacer referencia a ciertos puntos de interés relacionados con el Derecho Burocrático, al respecto Acosta Romero señala que los servidores del Estado, en sus tres órdenes de Gobierno, federal, estatal y municipal, juegan un papel central e indispensable, porque está en sus manos la buena marcha de la prestación de los servicios públicos; y porque son el indispensable y natural contacto humano entre la ciudadanía y el gobierno, por lo tanto, se entiende que para realizar las actividades que tiene a su cargo la Administración Pública, es indispensable sin duda alguna la participación de personas físicas que representan al Estado y que estarán en contacto con los particulares o ciudadanos.

Las personas que desempeñen una labor que represente al Estado tienen entre otros derechos, el de lograr por medio de este una vida digna y un nivel socioeconómico aceptable. Por otra parte, el Derecho Burocrático deja en claro que las delicadas tareas que cumple el servidor público le representan también una serie de obligaciones insoslayables que debe cumplir con lealtad, y dedicación para la sociedad a la que sirve, así como el gobierno al cual le presta sus servicios. Con ello queda claro que, para evitar que el sistema de gobierno se atrofie de alguna forma los sujetos encargados de las actividades del Ejecutivo se deben de cumplir por encima de todo.

---

<sup>16</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002, pág. 50.

El trabajador al servicio del Estado debe tener siempre presente que por encima de los intereses personales o de grupo, prevalece el legítimo interés de la ciudadanía y de la sociedad en su conjunto. La sociedad demanda cada día la mayor eficacia de la Administración Pública, y el trabajador, a su vez legítimamente aspira a que sus esfuerzos y su trabajo tengan el justo reconocimiento social. El justo equilibrio de estos principios fundamentales, habrán de ser sin duda, la orientación que marque las futuras tendencias del Derecho Burocrático, en beneficio de los propios trabajadores, considerando siempre los intereses públicos que corresponde cumplir al Estado.<sup>17</sup>

Al respecto, es primordial glosar al razonamiento antes escrito una consideración relevante, puesto que, si bien es cierto, debe prevalecer el interés de la ciudadanía debido a que es ésta, la actividad primordial de la función pública, también lo es, hacer hincapié en la necesidad de reconocer los derechos de los trabajadores al Servicio del Estado, mediante la adecuada vigilancia de sus actividades para obtener un resultado que se pueda constatar eficaz, y como consecuencia se dará la dignificación y el reconocimiento social.

## **1.5 SEGURIDAD SOCIAL**

En primera instancia se entiende como seguro social la “cobertura económica de ciertas situaciones o riesgos sociales mediante el mantenimiento de un fondo a través de la contribución de los trabajadores, empresarios y Estado. Los mencionados riesgos ciertos son la enfermedad, el desempleo, la vejez, el retiro. Con el uso de este fondo se proveen ingresos a los desempleados... Tiene por objeto amparar a la clase trabajadora contra riesgos como accidentes de trabajo, desocupación, muerte, etcétera. El pago de la prima esta a cargo de los empleadores y empleados... Aquella institución jurídico-social cuyo objeto esta referido a la prevención eliminación o cobertura

---

<sup>17</sup> Vid. ibidem, pág. 54.

de las posibles situaciones nuevas de la vida de las personas, cuando aquellas deriven de los `riesgos sociales`, reconociéndoseles un derecho, garantizado por el Estado, en defensa del interés individual y del colectivo.”<sup>18</sup>

En efecto, la seguridad social se refiere a una forma de ayuda a los trabajadores, por medio de la cual se amparan en circunstancias de emergencia como enfermedad, desempleo, entre otras y que les permitirá subsistir económicamente. Por consiguiente, una concepción de seguridad social es la que considera que es un derecho que tiene toda persona para “que la proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.”<sup>19</sup> La seguridad social, es un derecho, puesto que, un trabajador al afrontar alguna de las mencionadas situaciones debe tener un fondo que sea destinado para que el individuo no quede indefenso y sin posibilidades económicas.

Otro concepto es el que la define como la “...Previsión social pública destinada al amparo o a garantizar a las personas que por razones laborales...le faciliten diversas coberturas.”<sup>20</sup> Esto es importante ya que cabe resaltar que, un individuo puede ser acreedor a este seguro si tiene el carácter de trabajador ya que de lo contrario no se presentan riesgos de trabajo.

En síntesis, la seguridad social no empata con el Derecho Público ni con el Derecho Privado como su nombre lo especifica pertenece al Derecho Social debido a que su naturaleza es proteger a la clase económicamente débil formando parte de ella los trabajadores.

---

<sup>18</sup> VALLETTA, María Laura, op. cit., págs. 627 y 628.

<sup>19</sup> Ibidem, pág.231.

<sup>20</sup> Ibidem, pág. 623.

## 1.6 PREVISIÓN SOCIAL

Sin duda alguna se infiere que ambas figuras (seguridad social y previsión social) están ampliamente relacionadas por ello del antecedente de seguridad social es elemental hablar de previsión social, ya que Trueba Urbina comenta que "...se estatuyen preceptos de previsión social para cuidar la salud y vida de los trabajadores y especialmente para prevenir los riesgos que por si mismo origina el trabajo"<sup>21</sup> aunque lo transcrito es breve, es acertado, ya que la base de la previsión social como su nombre lo indica se destina a la preservación y vigilancia en la medida de lo posible la integridad física de los trabajadores, pero es una impresión que deja en el aire aspectos de suma relevancia que se tratarán más adelante.

Luego entonces, es imperioso citar que la previsión social se conceptualiza en sentido amplio como es "la función que realiza un conjunto de instituciones que protegen a las personas, o sectores numerosos de población, contra acontecimientos susceptibles de afectar económicamente sus condiciones normales de vida... cabe dejar constancia de que la expresión *seguridad social*, tiende a usarse cada vez más como sinónimo de previsión social, uso que se ve favorecido no sólo por la honda resonancia de la palabra seguridad, que hace referencia a un valor jurídico tan buscado por el hombre de esta época, sino también porque los seguros sociales constituyen sin duda alguna la forma mas adelantada de previsión social conocida hasta el momento."<sup>22</sup> Por lo que se concluye que ambas figuras se confunden debido a lo antes señalado, dicha confusión se ha adoptado ya que la modalidad de seguro social es el medio para lograr la Previsión social.

---

<sup>21</sup> TRUEBA URBINA, Alberto, *Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Teoría General. t. I*, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1979, pág. 225.

<sup>22</sup> GARRONE, José Alberto, *Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot. t. II*, 2ª edición, Editorial Abeledo-Perrot, Argentina, 1993, págs. 687 y 688.

Para el Instituto de Investigaciones Jurídicas la Previsión Social es entendida como “El conjunto de acciones publicas o privadas destinadas a la protección de la población en general y de los trabajadores y sus familias en particular, contra las contingencias o desastres que provengan de situaciones imprevistas.”<sup>23</sup>

Finalmente, debido a la correlación de los elementos utilizados por el Instituto de Investigaciones Jurídicas en este rubro, se considera hace falta la aportación de la participación del Estado como una obligación.

## 1.7 ACTO ADMINISTRATIVO

El Acto Administrativo tiene distintos enfoques, uno de ellos es el que lo conceptualiza como el acto que realiza la autoridad administrativa y que expresa la voluntad de la misma, creando situaciones jurídicas individuales a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o de la comunidad<sup>24</sup>

También, De Pina Vara apunta que el Acto Administrativo es la “Declaración de voluntad de un órgano de la administración pública. De naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa”<sup>25</sup>

Por otra parte Serra Rojas provee que “El acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública en el ejercicio de una

---

<sup>23</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Enciclopedia Jurídica Mexicana. t. V*, 2ª edición, Editorial Porrúa UNAM, México, 2004, pág. 757.

<sup>24</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Enciclopedia Jurídica Mexicana. t. 1*, 2ª edición, Editorial Porrúa UNAM, México, 2004, pág. 115.

<sup>25</sup> DE PINA VARA, Rafael, op. cit., pág. 51.

potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.”<sup>26</sup>

### 1.7.1 Elementos

El Acto Administrativo se compone de cuatro elementos, el primero de ellos es el Sujeto que se divide en: Sujeto Activo, el cual esta representado por el órgano administrativo creador del acto y el Sujeto Pasivo, es decir, a todos aquellos que va dirigido el acto administrativo.<sup>27</sup>

Como segundo elemento, se encuentra la Manifestación Externa de la Voluntad que tiene por característica ser libre y espontánea, que el órgano tenga esas facultades, no estar viciada por error, dolo, violencia, etcétera, así mismo expresarse en los términos previstos por la ley, que sea física y jurídicamente posible y por último que sea licito.<sup>28</sup>

El tercer elemento es el Objeto el cual se clasifica de dos formas, la primera de ellas en Directo o Inmediato que es la creación, transmisión y modificación de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y la materia en la que tiene competencia. La segunda clasificación la ubica como Indirecto o Mediato surge cuando se da la realización del acto del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos y ejercer la potestad pública que tiene encomendada.<sup>29</sup>

El último elemento es la forma que se define como la manifestación material objetiva en que se plasmo el acto administrativo, para el efecto que pueda ser

---

<sup>26</sup> SERRA ROJAS BELTRI, Andrés, *Derecho Administrativo. t I*, 24ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003, pág. 238.

<sup>27</sup> Vid. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003, pág. 422.

<sup>28</sup> Vid. idem

<sup>29</sup> Vid. idem

apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos, que puede ser escrita o verbal.<sup>30</sup>

### 1.7.2 Clasificación

En primer lugar, Delgadillo Gutiérrez expone que “Los actos administrativos tienen características de muy diversa índole, por ello, los tratadistas los han agrupado en razón de las características que le son comunes. Los criterios fundamentales que se han tomado como base son: su ámbito de aplicación, la naturaleza de la decisión, los sujetos que intervienen en su elaboración, el margen de libertad para su creación, los efectos que producen en la esfera jurídica de los administrados, lo que hacen constar por el órgano que lo emite, en cuanto a la forma de expresión y de acuerdo con el sujeto a que se refiere el acto. .”<sup>31</sup>

Con respecto al criterio anterior, en cuanto al Ámbito de aplicación Delgadillo los clasifica en internos y externos, en los enunciados primero están considerados aquellos cuya existencia se manifiesta dentro de la propia administración y es por ello que no producen efectos respecto de los particulares, como la orden de un superior a un inferior jerárquico o la imposición de una sanción disciplinaria a un servidor público. Los segundos van dirigidos a los particulares, por ejemplo una licencia, una multa, o una concesión.<sup>32</sup>

Otra clasificación se da en cuanto a los Sujetos que intervienen en su elaboración y se dividen en simples, que son los emitidos por un solo órgano aunque sean varias las personas que participan en su elaboración y en complejos o colectivos que se emiten por diferentes órganos de la

---

<sup>30</sup> Vid. idem

<sup>31</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto y Manuel Lucero Espinoza, *Compendio de Derecho Administrativo*, primer curso, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003, pág., 290.

<sup>32</sup> Vid. Ibidem, pág. 291

Administración Pública y que se refieren a una sola materia y un mismo fin, ejemplo de éste es el acto-uni6n, en el cual participan diferentes sujetos, que aunque intervienen dentro de la misma materia, el fin que cada uno persigue es diferente, como sucede en el nombramiento del servidor p6blico.<sup>33</sup>

En el margen de libertad para su creaci6n, los actos administrativos se clasifican en reglados, que son aquellos que la autoridad emite necesariamente, si existen supuestos establecidos por la norma, sin dar libertad a la misma para pronunciarse, por el contrario, en los discrecionales la autoridad tiene libertad para apreciar los elementos para determinar su emisi6n o no.<sup>34</sup>

Por cuanto hace a los efectos que producen en la esfera jur6dica de los administrados, se clasifican en actos que aumentan los derechos de los particulares y actos que los limitan. Los actos administrativos que aumentan los derechos de los particulares son: *La concesi6n* que es el acto por el que se otorga el derecho a un sujeto para el uso o explotaci6n de bienes de Estado, y para la prestaci6n de un servicio p6blico; *La autorizaci6n*, Licencia o permiso, acto en raz6n de la cual la Administraci6n autoriza el ejercicio de un derecho preexistente, que ha sido limitado por razones de seguridad, tranquilidad u oportunidad; *La dispensa*, por medio del cual se autoriza a los sujetos para no cumplir con una obligaci6n o una carga que tenían establecida; *La admisi6n*, acto por el cual se autoriza el ingreso de un sujeto a un servicio p6blico.<sup>35</sup>

Con referencia a los actos administrativos que limitan los derechos de los particulares, éstos son: Las 6rdenes, actos que contienen manifestaciones de voluntad que obligan a los particulares a realizar conductas positivas o negativas, de dar, de hacer, de no hacer o de tolerar; Los actos traslativos de derechos, que transfieren coactivamente la propiedad o un derecho de un

---

<sup>33</sup> Vid. idem

<sup>34</sup> Vid. idem

<sup>35</sup> Vid. Ibidem, pág. 292

sujeto a otro, que puede ser la propia administración y La sanción, que contiene la manifestación de la administración, para castigar a los infractores de las normas legales y reglamentarias, y que tienen carácter aflictivo y represivo.<sup>36</sup>

Otra clasificación es la que se refiere a lo que hacen constar y en relación a ello, éstas pueden ser: *Certificaciones* que son manifestaciones que dan validez o autenticidad a constancias de registros de la vida civil de los particulares. Otro es el *Registro* en la que el órgano administrativo realiza la inscripción de documentos o instituciones jurídicas, de situaciones y derechos particulares; y por último las *Notificaciones y publicaciones* que implican la participación de conocimiento de actos y situaciones jurídicas.<sup>37</sup>

Por el órgano que lo emite, los actos administrativos se clasifican en: unipersonales que son aquellos que provienen de un órgano integrado por un sujeto. En cambio, los colegiados se presentan cuando el órgano está compuesto por una pluralidad de individuos. Por lo que hace a la forma de expresión, el acto administrativo puede ser expreso, tácito o presunto.<sup>38</sup>

La última clasificación se determina de acuerdo al sujeto a que se refiere y desde este punto de vista, los actos administrativos pueden ser singulares que son los actos dirigidos a un sujeto determinado y son plurales aquellos actos destinados a sujetos indeterminados pero identificados o identificables como es el caso de una convocatoria para una licitación pública.<sup>39</sup>

## **1.8 SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL**

El antecedente de la creación de la Secretaria de trabajo es “en 1911, durante el régimen presidencial de Francisco I. Madero, se creó dentro de la

---

<sup>36</sup> Vid. Ibidem, pág. 292 y 293

<sup>37</sup> Vid. Ibidem, pág. 293

<sup>38</sup> Vid. idem

<sup>39</sup> Vid. Ibidem. págs. 293.

entonces Secretaría de Comercio, Industria y Trabajo, un Departamento Especial de Trabajo. En 1932, este Departamento de Trabajo se transformó en un Departamento autónomo y el 31 de diciembre de 1940, por decreto publicado en esa fecha, se convirtió en Secretaría del Trabajo y Previsión Social.”<sup>40</sup>

Ante todo, es preciso identificar la relevancia de esta Secretaría por lo que Delgadillo Gutiérrez precisa que es un órgano encargado de vigilar “la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y sus Reglamentos; procurar el equilibrio entre los factores de la producción, de conformidad con las disposiciones legales correspondientes; promover la capacitación para el trabajo y la productividad, ordenar y vigilar el cumplimiento de las *medidas de seguridad* e higiene industriales, para la protección de los trabajadores, etc.”<sup>41</sup>

Otra acepción que se le da a la Secretaria del Trabajo y Previsión Social es la que considera que “es el órgano más importante a través del cual el Presidente de la República interviene en los conflictos laborales y ejerce la política social...”<sup>42</sup>

### 1.8.1 Estructura

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene como responsabilidad cumplir con las tareas que la ley le encomienda, para ello se auxilia de las siguientes unidades:

---

<sup>40</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, primer curso, 16ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002, pág. 365.

<sup>41</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto, op. cit., pág. 130.

<sup>42</sup> TRUEBA URBINA, Alberto, *Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Teoría General*. t. I, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1979, pág. 581.

- Subsecretaría del Trabajo
- Subsecretaría de Empleo y Política Laboral
- Subsecretaría de Desarrollo Humano para el Trabajo Productivo
- Oficialía Mayor
- Dirección General de Informática y Telecomunicaciones
- Dirección de Sistemas Internos
- Dirección de Telecomunicaciones
- Dirección de Sistemas de Atención al Público

Asimismo esta Secretaría depende la `Procuraduría Federal de Defensa del Trabajo´ y la `Junta Federal de Conciliación y Arbitraje´.

El Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en su artículo 2º enumera la estructura de la misma de forma más amplia y detalla los organismos de los que se auxilia dicha Secretaria para llevar a cabo todas y cada una de las funciones que se le encomiendan.

En cuanto a la Subsecretarías, el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en su artículo 7 le otorga funciones como planear, organizar, dirigir y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas que se le adscriban y establecer sus normas y políticas, presentar al Oficial Mayor las propuestas para el desarrollo de las funciones de se encargo, celebrar acuerdos de colaboración, convenios de coordinación y de concertación, así como los demás actos jurídicos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones, entre otras.

Con relación a la Oficialía Mayor cuenta con funciones como acordar con el Secretario el despacho de los asuntos que estén bajo su responsabilidad y coordinar los procesos de planeación, programación, presupuestación, control, ejercicio presupuestario, evaluación y rendición de cuentas de la Secretaría; así como planear, organizar, dirigir y evaluar el funcionamiento de las unidades

administrativas que se le adscriban, promover y vigilar el adecuado manejo y administración de los recursos humanos, materiales y financieros, bienes inmuebles y la atención de los servicios generales de la Secretaría, son algunas de las enumeradas por el artículo 8 del citado Reglamento.

Por último, las Direcciones tienen a su cargo funciones que se regulan en el artículo 10 del Reglamento, como coordinar la planeación, programación, organización y ejecución de los programas, subprogramas, presupuesto y acciones encomendadas a la unidad administrativa a su cargo, así como dirigir, controlar y evaluar dichas actividades; acordar con su superior inmediato el despacho de los asuntos a su cargo; proponer el nombramiento y remoción del personal adscrito a la unidad administrativa a su cargo, en términos de las disposiciones legales aplicables, así como participar en su capacitación y promoción.



### 1.8.2 Funciones

Al respecto de las funciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social el autor Acosta Romero indica que le corresponde "...establecer la política y coordinar los servicios de seguridad social de la Administración Pública Federal, así como intervenir en los asuntos relacionados con el Seguro Social en los términos de la ley..."<sup>43</sup>. Como se menciona la Secretaría del Trabajo y Previsión Social debe conocer de los asuntos relacionados con la Seguridad Social ya que como su nombre lo sugiere es la indicada para la vigilancia de las cuestiones relacionadas con la Seguridad de los Trabajadores.

Por otro lado, en este mismo sentido se encuentran también las siguientes funciones:

- Vigilar la observación y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos.
- Coordinar la formulación y promulgación de los contratos ley de trabajo.
- Promover el incremento de la productividad del trabajo.
- Promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo, así como realizar investigaciones, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación que para incrementar la productividad en el trabajo requieran los sectores productivos del país, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública.

---

<sup>43</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, op. cit., pág. 366.

- Establecer y dirigir el servicio nacional de empleo y vigilar su funcionamiento.
  
- Coordinar la integración y establecimiento de las Juntas Federales de Conciliación, de la Federal de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que se formen para regular las relaciones obrero patronales que sean de jurisdicción federal, así como vigilar su funcionamiento.
  
- Llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción federal que se ajusten a las leyes.
  
- Dirigir y coordinar la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.
  
- Establecer la política y coordinar los servicios de seguridad social de la administración pública federal, así como intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social en los términos de la ley.
  
- Estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país. Entre otras.

En conclusión, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene a su cargo diversas funciones a desempeñar importantes para la vida laboral de los trabajadores al servicio del Estado, sin embargo se destaca, por la relevancia para el presente estudio, la función encomendada por la ley para vigilar lo concerniente a la Seguridad Social, en consecuencia se califica de competente dicha Secretaría para el citado fin.

## CAPÍTULO 2

### PANORAMA JURÍDICO DE LAS FACULTADES DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

#### 2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En el capítulo anterior quedaron plasmados los conceptos básicos para el mejor entendimiento del desarrollo de la investigación, consecuentemente se desglosa el contenido jurídico relacionado con las facultades de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

En principio, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Título Sexto denominado del Trabajo y de la Previsión Social se instauran los derechos y obligaciones de los trabajadores que prestan sus servicios y tienen como `patrón´ al Estado, entre los derechos conferidos por nuestra Constitución se encuentra la Seguridad Social que se encuadra en el artículo 123 apartado B fracción XI inciso f que en su parte conducente se establece de la siguiente forma

**“Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

**A.** ...

...

**B.** Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

...

**XI.** La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

...

**f)** ...

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.  
 ...”

Es necesario establecer en la investigación, la base jurídica de donde parte el razonamiento que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social es la adecuada para hacerse cargo de las cuestiones relacionadas con la Seguridad Social, que se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos en su anteriormente reproducido artículo 123 que al respecto establece la creación de leyes para la regulación de esta materia, asimismo, marca que la Seguridad Social se encarga a un organismo que la ley establece y enseguida se indica la legislación que le confiere dichas facultades a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social

## **2.2 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

Vinculado con el punto anterior, la Ley Orgánica de La Administración Pública Federal instaura las facultades de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social dentro de las cuales se encuentran las relacionadas con la Seguridad Social en su artículo 40 que en su parte conducente cita

**“Artículo 40.-** A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el Artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos;

...

XVI. Establecer la política y coordinar los servicios de seguridad social de la Administración Pública Federal, así como intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social en los términos de la Ley;

...”

En consecuencia, de acuerdo a lo establecido por la ley, los aspectos relacionados con la Seguridad Social de los trabajadores de la Administración Pública son competencia de las facultades de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por lo que la aludida Institución debe ser la encargada de lo concerniente a la vida laboral de los trabajadores, luego entonces, se determina que dicha Secretaría es la encomendada por la ley que se relaciona con lo que estatuido por el artículo 123 de la Constitución Federal.

### **2.3 REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.**

La presente investigación se avoca a los preceptos establecidos en este Reglamento para confirmar la correcta participación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en lo concerniente a la Seguridad de los trabajadores del Estado, consagradas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y que son omitidas en la Ley del ISSSTE generando entonces un conflicto con el primero de estos dos ordenamientos jurídicos, debido a que la segunda ley referida excluye a la seguridad social del ámbito del derecho laboral al remitir su administración e interpretación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin embargo en el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en su artículo primero manifiesta lo siguiente

**“Artículo 1.** La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las facultades que le atribuyen la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal del Trabajo, otras leyes y tratados, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.”

Del artículo anterior se desprende la confirmación jurídica de la teoría expuesta en esta investigación, debido a que la redacción del artículo es clara y

remite sus funciones a la competencia que le otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y más aún en el desarrollo del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se contemplan unidades y órganos administrativos con los que cuenta la Secretaría para auxiliarse en la realización de funciones varias entre las que se encuentra la Previsión Social.

Uno de los órganos de la Secretaria del Trabajo y Previsión Social encargados de la Seguridad Social es la Dirección General de Capacitación que su reglamento autoriza en el siguiente artículo que en su parte conducente cita

“Artículo 25. Corresponde a la Dirección General de Capacitación:

I...

XXIII. Diseñar y coordinar la participación de la Secretaría en los programas y acciones en materia de previsión social, de conformidad con lo dispuesto en los ordenamientos jurídicos aplicables, y...”

De todo lo anteriormente señalado se concluye que la Secretaria del Trabajo y Previsión Social esta debidamente facultada por diversos ordenamientos jurídicos, para conocer de aspectos relacionados con la Seguridad Social de los Trabajadores del Estado, con lo que se comprueba que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encuentra erróneamente autorizada para conocer de esta materia.

### **CAPÍTULO 3**

## **ANÁLISIS DE LA ANTINOMIA EXISTENTE ENTRE LA LEY DEL ISSSTE Y LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

### **3.1 ANTINOMIA ENTRE LA NUEVA LEY DEL ISSSTE Y LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

En principio, es forzoso establecer el fundamento jurídico de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el cual se encuentra en el artículo 123 de nuestra Constitución, ya que al tutelar el derecho a desempeñar un trabajo lícito que permita una subsistencia digna, se requiere la integración de una organización que tenga como tarea primordial la vigilancia y control de esta actividad.

Del mismo modo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las facultades que le atribuyen la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal del Trabajo y otras leyes, que realiza por conducto de sus servidores públicos, unidades administrativas y órganos administrativos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal instaura en su artículo 40 fracción I, las funciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social entre las cuales se establecen los asuntos relacionados con lo establecido por el artículo 123 Constitucional, entre los que están la Seguridad Social de los trabajadores al servicio del Estado que como se ha mencionado abarca servicios de salud, como atención médica, quirúrgica, medicinas, entre otras; guarderías, tiendas económicas, vivienda, etcétera.

Un aspecto en el que interviene la Secretaría del Trabajo es el relacionado con el establecimiento y coordinación de todo lo relacionado con la seguridad social, puesto que, esta facultad esta otorgada por la ley.

Es menester reiterar en relación a la Seguridad Social debido a que esta es un derecho imprescindible que tienen los trabajadores ya que procura su bienestar físico, entre otras cosas, razón por la cual fue integrado en el artículo 22 de la Declaración de los Derechos Humanos como un recurso encaminado a cubrir satisfactores económicos, sociales y culturales.

Además, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le atribuyen funciones que corresponden, como se ha demostrado, a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por ser la encargada de lo relacionado con este rubro, sin embargo, de los artículos 149 y 226 entre otros se atribuyen estas a una autoridad financiera, que si bien es cierto, tiene conocimiento acerca de asuntos de administración, como recaudación, ingresos y egresos su naturaleza no es de ninguna forma Social, además de que la nueva ley del ISSSTE en el fondo y forma afecta de manera personal y directa los derechos laborales y de seguridad social del trabajador, al privatizar de alguna forma la seguridad social ya que limita los derechos de protección que proporciona con ayuda del Estado.

Finalmente, la ley del ISSSTE al atribuirle a la Secretaría de Hacienda las facultades que le son conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la Secretaría del Trabajo, luego entonces, surge el mencionado conflicto pues se trata de una inadecuada adjudicación de funciones que propician confusión que deriva en una deficiente aplicación de la ley.

Es por ello, que la intención básica de este trabajo de investigación es resaltar este conflicto que se crea a consecuencia de la entrada en vigor de esta ley que presenta inconsistencias en varios aspectos, por mencionar alguno se encuentra la publicación y entrada en vigor de la Ley del ISSSTE ya que el proceso de aprobación, publicación y expedición de la misma son contrarios al derecho, en razón a que la publicación de la ley mencionada se realiza en día sábado, (previo a Semana Santa), por lo tanto la entrada en vigor es, por obvias

razones domingo, motivo por el cual el acto jurídico administrativo por el que se publicó y expidió la ley es inconstitucional, al no haberse cumplido con los requisitos esenciales del procedimiento de publicación contenidas en el artículo 28 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, pues la señalada ocurrió en un día inhábil, sin que exista justificación para ello, aun cuando el precepto mencionado esgrime exactamente lo contrario.

Por otra parte, una inconsistencia más que presenta esta ley es su publicación sin el refrendo ministerial que establece el artículo 92 Constitucional, que señala cuando se trate de decretos promulgatorios de leyes expedidas por el Congreso, el refrendo deberá ser de todos los Secretarios de Estado, mandato constitucional que en este caso fue omitido, ya que solamente cuenta con el refrendo del Secretario de Gobernación, violando lo establecido por la Ley Suprema, luego entonces, si no se cumplen los preceptos establecidos en ella, la publicación de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado resulta contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos generando un inconveniente más para su observancia.

Finalmente, se tocan estos últimos puntos a grosso modo, por considerar que si no se da marcha atrás a este proyecto, lo que queda es mejorar aunque sea en menor medida los errores emanados de ella.

### **3.1.1 Consecuencias**

Una vez establecida la problemática que representa la impropia atribución de funciones, se procede a asentar las consecuencias que de ella derivan, las cuales son el descuido de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en relación a la razón de su existencia que es velar por los intereses de la clase que representa, que es la trabajadora.

Con ello, se deduce que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social como su nombre lo indica es la apropiada para la vigilancia de esta institución debido a su naturaleza social encaminada a la procuración del bienestar de los trabajadores, sin embargo, de acuerdo a la ley en estudio este se convierte en una función de la Secretaría de Hacienda, ello provoca descontento debido a que se teme el descuido de ese objetivo.

Como se aprecia de todo lo anteriormente escrito, es un derecho encaminado a lograr un mejor nivel de vida en los miembros de este grupo, ya que si por el contrario, se acepta la incursión de la Secretaría de Hacienda, una institución de naturaleza financiera que sin duda alguna conoce de operaciones monetarias, pero que también desconoce las necesidades y objetivos de la seguridad social, traería desconfianza en la Institución denominada ISSSTE pues se da prioridad al sentido de las finanzas por encima de los beneficios que conciernen a los trabajadores al servicio del Estado.

Dentro de las consecuencias que conlleva aceptar este sistema es la incertidumbre ocasionada a la población en general, esto con motivo de la emisión de leyes que se contraponen con los ordenamientos jurídicos ya existentes, ya que ello denota desconocimiento y falta de estudio acerca del tema por parte de los legisladores, creando así problemas al momento de la aplicación de las leyes.

Otra consecuencia de la emisión de esta ley es que tiene como resultado la deficiente o, en extremos, la mala aplicación de la ley, ya que como resultado de la igualdad de funciones a las que están facultadas establecidas en la ley para ambas Secretarías, en la práctica ocasiona conflicto debido a que las dos están legalmente autorizadas para conocer de los dificultades que puedan surgir de la Seguridad Social, situación que se evita si cada Secretaría se apega a lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

### **3.2 PROPUESTA DE REFORMA A LOS ARTÍCULOS 149 y 226 DE LA LEY DEL ISSSTE**

Como consecuencia de la problemática planteada en este capítulo se hace indispensable proponer una solución factible a la misma, por consiguiente es necesario proyectar una idea que resuelva esta dificultad, por ello se presenta una propuesta de reforma a los artículos 149 y 226 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, por considerarse los de mayor preocupación.

El artículo 149 de la Ley del ISSSTE expresa que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde emitir una opinión a favor que le permita al Instituto celebrar convenios de portabilidad con otros Institutos de seguridad social (La portabilidad consistirá en transferir derechos obtenidos en otros regímenes de seguridad social al sistema previsto en la ley del ISSSTE) por lo que el precepto mencionado a la letra reza:

**“Artículo 149.** El Instituto, previa aprobación de su Junta Directiva y opinión favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá celebrar convenios de portabilidad con otros institutos de seguridad social o con Entidades que operen otros sistemas de seguridad social compatibles con el previsto en la presente ley, mediante los cuales se establezcan:...”

En este sentido, el numeral citado se considera relevante debido a que el fondo del mismo se constriñe a la Seguridad Social y esta facultad se regula en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ordenamiento que le otorga la función de conocer lo referente a dicha figura a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, sin embargo, la redacción del artículo 149 de la Ley del ISSSTE, indica que la Seguridad Social se atribuye a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por ello debe modificarse para lograr mayor efectividad al momento de su aplicación, motivo por el cual se proyecta como sigue:

**“Artículo 149.** El Instituto, previa aprobación de su Junta Directiva **y de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social**, podrá celebrar convenios de portabilidad con otros institutos de seguridad social o con Entidades que operen otros sistemas de seguridad social compatibles con el previsto en la presente ley, mediante los cuales se establezcan:...”

La reforma propuesta da confianza a los trabajadores al quedar asentado que hay un órgano capacitado y con conocimiento suficiente que evita se pierda el sentido social de la Institución. Por otro lado, si se insiste en valorar la opinión de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, esta se tomará en cuenta discrecionalmente, es decir, puede o no considerarse sin que afecte el espíritu de la norma, numeral que tendría la siguiente redacción:

**“Artículo 149.** El Instituto, previa aprobación de su Junta Directiva **y de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y opinión favorable que puede emitir de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, podrá celebrar convenios de portabilidad con otros institutos de seguridad social o con Entidades que operen otros sistemas de seguridad social compatibles con el previsto en la presente ley, mediante los cuales se establezcan:...”

En seguida, como segunda propuesta de reforma se considera al artículo 226 de la ley en estudio, puesto que contempla aspectos relacionados con un comité de inversiones, esto como a continuación se transcribe:

**“Artículo 226.** El Instituto deberá constituir un Comité de Inversiones que se compondrá por cinco miembros, de los cuales cuando menos dos serán personas independientes con experiencia mínima de cinco años en la materia. Los otros tres miembros del Comité, serán designados respectivamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por el Banco de México y por el propio Instituto, correspondiendo a este último presidirlo.”

En efecto, si se ha de constituir un Comité de inversiones, con la finalidad de evitar la asociación de estos miembros para llevar a cabo acuerdos que puedan perjudicar a los trabajadores, la propuesta es que el Comité sea integrado por seis personas en lugar de cinco, ya que de esta forma resulta más complicado que tengan diferentes intereses (económicos) realicen actividades malintencionadas, pero que al mismo tiempo aporten ideas para la adecuada práctica de las inversiones.

Sobre esto, el sexto integrante del Comité de inversiones a que se refiere el aludido artículo será, por supuesto elegido por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, tomando de esta forma parte del mencionado Comité y cuya función será la vigilancia de la correcta inversión de los fondos relacionados con la Seguridad Social, procurando así, tutelar los intereses del grupo social que representa, es decir, la clase trabajadora.

Por lo anteriormente señalado la propuesta se determina para quedar de la siguiente manera:

**“Artículo 226.** El Instituto deberá constituir un Comité de Inversiones que se compondrá **por seis miembros**, de los cuales cuando menos dos serán personas independientes con experiencia mínima de cinco años en la materia. **Los otros cuatro miembros** del Comité, serán designados respectivamente **por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social**, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por el Banco de México y por el propio Instituto, correspondiendo a este último presidirlo.”

Al contrario del artículo 149, en este precepto no se suprime y por tanto se acepta la participación de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, ello en virtud de que el Grupo que se emplea en las inversiones requiere de conocimiento de la matera financiera, capacidad que posee de sobra la Secretaría de Hacienda, en este supuesto, si es de vital importancia para evitar

perjuicio monetario en detrimento del Instituto y por consecuencia los trabajadores.

### **3.2.1 Beneficios**

Acerca de la controversia generada por el conflicto entre las leyes mencionadas, a continuación se exponen los beneficios que conllevan las modificaciones antes instituidas, es decir, se explican los motivos por los cuales es conveniente para los trabajadores al servicio del Estado realizar las reformas sugeridas.

En principio, con las reformas señaladas se propicia la seguridad y tranquilidad de las personas que prestan sus servicios al Estado, debido a que por contar con un organismo que los represente y que se compromete a procurar sus intereses, siembra en ellos la confianza de que no se pone en riesgo su Seguridad Social.

Como otro beneficio, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social da cumplimiento a lo establecido por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esto es, que lleva a cabo las funciones para las que fue erigido el órgano y se evita la invasión de facultades por conducto de la Secretaría de Hacienda, aunque ésta pueda participar de forma complementaria, pero sin conferirle atribuciones que no le corresponden.

Por último, se le da el sentido correcto a la denominación Secretaría del Trabajo y Previsión Social, ya que finalmente no se concibe que esta no sea la encargada de la figura denominada precisamente Seguridad y Previsión Social.

## CONCLUSIONES

PRIMERA. Es menester establecer la invasión de Facultades de la Secretaría de Hacienda con las establecidas a la Secretaría del Trabajo representa un problema, ya que la primera es una autoridad financiera que, si bien es cierto es vasta concedora de cuestiones monetarias, no posee el conocimiento y por lo tanto la experiencia suficiente para atender las cuestiones encaminadas al progreso del sistema de Seguridad Social que brinda ayuda y amparo a los trabajadores, función que desarrolla la Secretaría del Trabajo.

SEGUNDA. Es indispensable la reforma debido a que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social es la facultada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para conocer los asuntos relacionados con la Seguridad Social, de ahí que la antinómia se presenta cuando la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado le atribuye las mismas funciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

TERCERA. Es urgente realizar una reforma al artículo 149 de la Ley del ISSSTE ya que para llevar a cabo convenios de portabilidad entre Instituciones dedicadas a la Seguridad Social, lo apropiado es que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social tenga conocimiento de ellos ya que lo contrario genera un conflicto por no ser parte de las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reguladas por la Ley.

CUARTA. Es necesario hacer una reforma al artículo 226 de la Ley del ISSSTE, en razón de que al integrarse un Comité que tiene a su cargo las inversiones del fondo destinado a la Seguridad Social, éstas deben ser asistidas por un ente que se preocupe por los intereses de los trabajadores, evitando de esta manera una mala inversión por negligencia o descuido, aunque cabe señalar que en este sentido la opinión de la Secretaría de Hacienda aporta conocimientos y se alcanzarían beneficios.

QUINTA. Con la propuesta de reforma a los artículos 149 y 226, el beneficio que conlleva es evitar el conflicto entre dos leyes mejorando su redacción haciéndola más clara, al tiempo que procura la protección de derechos de los trabajadores.

## FUENTES CONSULTADAS

### DOCTRINA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, primer curso, 16ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002
- DÁVALOS MORALES, José, *Derecho del Trabajo I*, 9ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinoza, *Compendio de Derecho Administrativo*, primer curso, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003.
- REYNOSO CASTILLO, Carlos, *Curso de Derecho Burocrático*, s. ed., Editorial Porrúa, México, 1999.
- SERRA ROJAS BELTRI, Andrés, *Derecho Administrativo, t I*, 24ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003.
- TRUEBA URBINA, Alberto, *Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Teoría General, t. I*, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1979.

## LEGISLATIVAS

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL
- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

## ECONOGRÁFICAS

- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, 19ª edición, Editorial Heliasta, Argentina, 2008.
- DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 34ª edición, Editorial Porrúa, México, 2005.
- GARRONE, José Alberto, *Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot*, t. II, 2ª edición, Editorial Abeledo-Perrot, Argentina, 1993.
- GARRONE, José Alberto, *Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot*, t. III, 2ª edición, Editorial Abeledo-Perrot, Argentina, 1994.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, t. I, 2ª edición, Editorial Porrúa UNAM, México, 2004.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, t. V, 2ª edición, Editorial Porrúa UNAM, México, 2004.
- OSORIO, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*, 35ª ed., Editorial Heliasta S. R. L., Argentina, 2007.

- PALOMAR DE MIGUEL, Juan, Diccionario para juristas. t. I, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003.
  
- VALLETTA, María Laura, *Diccionario Jurídico*, 3ª edición, Editorial Valletta Ediciones, Argentina, 2004.

# SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

