

19

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS "ACATLAN"**

**"ALGUNOS COMENTARIOS A LA LEY DEL
I.S.S.S.T.E. Y A LAS FUNCIONES Y ESTRUCTURA
DE SUS DELEGACIONES"**

**SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR QUE
PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :
NORBERTO ARCE MOTA**

ASESOR: LIC. SALVADOR JIMENEZ MENDEZ AGUADO

ENE. 31 2002



UNAM CAMPUS ACATLAN SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEXICO

2002

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

**A MIS PADRES:
LORENZO ARCE BARRIOS Y
NINFA MOTA ALVAREZ:
CON CARÍÑO, ADMIRACION Y RESPETO.
GRACIAS POR COMPARTIR LOS DESVELOS
EN MI VIDA DE ESTUDIANTE, MOTIVÁNDOME
A LOGRAR LO QUE AHORA ES UNA REALIDAD.**

**A MI ESPOSA:
QUIEN CON SU PACIENCIA Y CARÍÑO
FUE POSIBLE LA CONCLUSIÓN DE ESTE
TRABAJO Y LOGRAR ASI POR TANTO, MI
FORMACION PROFESIONAL.**

**A MIS HIJOS:
POR SER LAS PERSONAS MÁS
IMPORTANTES EN MI VIDA,
QUIENES ME MOTIVARON A
CONCLUIR MI REALIZACION
COMO PROFESIONAL.**

**A MIS HERMANOS:
CON EL SENTIMIENTO DE SIEMPRE.**

**IN MEMORIAN +
CON ESPECIAL CARÍO A ELVIA ARCE MOTA
MARAVILLOSA PERSONA Y ENTRAÑABLE
HERMANA**

**AL SR. LIC. SALVADOR JIMÉNEZ MÉNDEZ AGUADO,
POR SU TIEMPO Y DEDICACIÓN PARA ASESORAR
LA REALIZACIÓN Y CONCLUSIÓN DE ESTE TRABAJO.**

A LOS MAESTROS DE LA ESCUELA NACIONAL DE
ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLÁN" U.N.A.M.

A LOS PROFESORES DEL SEMINARIO CON PROFUNDO
AGRADECIMIENTO Y ADMIRACIÓN POR LAS
EXPERIENCIAS Y ENSEÑANZAS QUE ME PERMITIERON
LOGRAR LA ELABORACIÓN DE ESTE TRABAJO.

LIC. EMIR SÁNCHEZ ZURITA

LIC. ROBERTO ROSALES BARRIENTOS

LIC. SALVADOR JIMÉNEZ MÉNDEZ AGUADO

LIC. MA. EUGENIA PEREDO GARCÍA VILLALOBOS

DR. GABINO EDUARDO CASTREJÓN GARCÍA

Í N D I C E

INTRODUCCIÓN	2
CAPÍTULO I	
EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PÚBLICA.	
1.1. -Funciones del Estado.	6
1.2. -Órganos de la Administración Pública.	14
1.3. -Competencia.	18
1.4. -Jerarquía.	21
1.5. -Delegación.	24
CAPÍTULO II	
ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA.	
2.1. -La Administración Centralizada.	28
2.2. -La Administración Descentralizada.	34
2.2.1. - Los Organos Desconcentrados.	39
2.3. -La Administración Pública Paraestatal.	44
CAPÍTULO III	
RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL.	
3.1. -Reseña Histórica.	52
3.2. -Concepto.	57
3.3. -Bases Constitucionales y Legislativas.	61
3.4. -La Seguridad Social.	66
CAPÍTULO IV	
EL I.S.S.S.T.E.	
4.1. -Breve Revista Histórica.	72
4.2. -La Ley del I.S.S.S.T.E.	75
4.3. -Organización y Funcionamiento del I.S.S.S.T.E.	83
4.4. -Las Unidades Desconcentradas.	87
4.4.1. - Naturaleza Jurídica.	94
4.4.2. - Competencia y Facultades.	95
CONCLUSIONES.	101
BIBLIOGRAFÍA.	103

INTRODUCCION

Teniendo en consideración que el hombre ha nacido para vivir en sociedad, estado que le permite conservarse y desarrollarse bajo el punto de vista físico, intelectual y moral, bajo estas bases corresponde al Estado y a sus complejos órganos, establecer los mecanismos para satisfacer el interés general.

La actividad del Estado esta representada por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, es así como analizaremos la Administración Pública Federal y a sus órganos, encargados de la función administrativa dentro de la rama ejecutiva del Estado, específicamente en el ámbito federal.

Además al estudiar la organización de la Administración Pública Federal, que representa la ordenación de todas las dependencias y organismos que integran el Poder Ejecutivo, encontramos dos formas de organización, la centralizada que agrupa a los diferentes órganos, al rededor de un centro de dirección y decisión y la paraestatal que se integra por las instituciones, organismos y empresas en las que el Estado, tiene interés económico o social, se observarán en éstas, su organización, funcionamiento y facultades asignadas.

Dentro de la administración paraestatal, encontramos un gran número de entidades públicas de naturaleza diversa en donde encontramos a los organismos descentralizados, de especial interés para este trabajo, tenemos al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es innegable que su ordenamiento sufrió en 1984, una de las transformaciones más importantes es, dar a los trabajadores en activo y pensionados, así como a familiares derechohabientes de unos y otros una verdadera Seguridad Social, en suma se contemplan veintiún prestaciones, además de establecer la obligación por parte del Instituto de constituir, invertir y manejar reservas actuariales a través de dos regimenes financieros, el de primas escalonadas y de reparto anual, de llevar a cabo una contabilidad por separado para los fondos de cada seguro o prestación de servicios.

Es decir la cobertura de las prestaciones tanto económicas como en especie, están sujetas a los recursos presupuestales de cada año, sin embargo, sobre la base del

dinamismo de la seguridad social se requiere de mayores prestaciones sociales y económicas, mismas que sólo el Instituto puede proporcionar.

Es así como los gobernantes tienen los elementos, tanto económicos como jurídicos para hacer frente a las divergencias que existen, dan facultades a los Poderes de la Unión, para que mediante un proceso legislativo sean creadas las leyes adecuadas a los problemas que surjan o que ya existan, la Seguridad Social considerada como un servicio público, requiere de la atención especial del Estado por lo que se deberá planear mediante procedimientos técnicos y administrativos, situación que se plantean en el capítulo correspondiente al Régimen de la Seguridad Social.

Como lo analizamos en capítulo IV el Estado dota al ISSSTE de personalidad jurídica y patrimonio propio para que con toda libertad atienda lo relacionado con la seguridad social de los trabajadores al servicio de éste, los beneficios del régimen social, son parte sustancial de los derechos ganados por esta clase de trabajadores, sería absurdo que renunciaran a lo que han conquistado en la ley y en la propia Institución.

Los comentarios a la Ley del ISSSTE se basan en: Hacer notar la preocupación del Estado por lograr la satisfacción de las necesidades de los trabajadores y familiares derechohabientes, a través de una serie de mecanismos y planes para hacer llegar los mínimos de seguridad social, que consagra el artículo 123º Constitucional en su Apartado "B", Fracción XI.

Una forma más de organización es la denominada desconcentración que obedece a razones prácticas, como el de descongestionar de atribuciones a los órganos superiores como es el caso de las Delegaciones Estatales, que el Instituto de Seguridad de los Trabajadores al Servicio del Estado, tiene asignadas en cada una de las entidades federativas, órganos desconcentrados que tienen a su cargo hacer llegar los servicios y prestaciones que la Ley del ISSSTE establece con carácter de obligatorias, a través de una serie de mecanismos administrativos y disposiciones que para ello le son proporcionados con antelación.

Las Delegaciones Estatales se definen como órganos desconcentrados que están jerárquicamente subordinados a la Administración Central, estas unidades cuentan con la estructura orgánica funcional que la Junta Directiva autoriza, lo que les permite

realizar sus funciones operativas, observamos que las delegaciones cuentan con facultades específicas ya que algunas son indelegables por disposición de la norma, más aún son órganos desconcentrados que satisfacen necesidades de un sector de la población, denominado burocracia en todo el Territorio Nacional.

En este sentido la desconcentración de facultades implica la transferencia de recursos y apoyos administrativos, elementos que permiten el ejercicio de las funciones de manera permanente.

La incorporación de la desconcentración en la Ley del ISSSTE, es sin lugar a duda una de las reformas que provocaron un cambio en el Instituto, ya que todas las áreas centrales desconcentraron aquellas actividades que por naturaleza son de otorgar servicios y sólo estas implementan sistemas de control.

Por lo que, la existencia de los órganos desconcentrados es aceptada por la especialidad de las funciones que realiza el órgano que le da vida y sólo gozan de cierta libertad técnica y administrativa ello sin perder de vista aquella relación de jerarquía.

El presente trabajo es un esfuerzo realizado con interés, para dar a conocer la situación actual que guarda hoy en día la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como, el estado Jurídico—Administrativo de las Delegaciones, como órganos desconcentrados, que sin duda no se les ha dado la importancia que se merecen.

CAPITULO I

EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PÚBLICA.

- 1.1. -Funciones del Estado.**
- 1.2. -Órganos de la Administración Pública.**
- 1.3. -Competencia.**
- 1.4. -Jerarquía.**
- 1.5. -Delegación.**

1.1.- Funciones del Estado

El ser humano se asocia en primer término para sobrevivir, y satisfacer sus más apremiantes necesidades y luego a ocuparse de la manera de vivir formando, sociedades como la familia, el clan, la tribu entre otras. Al constituirse las primeras formas políticas las diversas sociedades integran los complejos órganos del Estado, este término es relativamente reciente se da a partir del siglo XVI, con la aparición del humanismo y el desarrollo del Estado Nacionalista.

Para conocer adecuadamente algo el medio idóneo es a través de los conceptos que se expresan en este sentido, Hans Kelsen, define al Estado como "un orden jurídico que para la creación y aplicación de sus normas establece órganos entre los que se dividen las funciones: Órganos legislativos, judiciales y administrativos".¹

Por lo tanto podría decirse que Kelsen reconoce dos funciones esenciales del Estado, las de creación de normas y las de su aplicación.

El Estado moderno, ante la obligación que tiene con sus gobernados de satisfacer sus necesidades, se han organizado administrativamente en diferentes formas, para la mejor prestación y satisfacción de las demandas, buscando formulas que le permitan mayores beneficios.

Referente al Estado, Miguel Acosta Romero señala que "es la organización política soberana de una sociedad humana, establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico con independencia y auto determinación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines, mediante actividades concretas".²

Por otra parte el maestro Andrés Serra Rojas, señala que el "Estado, es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo; continua diciendo que el Estado es un orden jurídico de convivencia en un territorio determinado, una forma de asociación, superior a todas las formas de asociación, pues supone el monopolio y exclusividad del

¹ Hans Kelsen, Teoría General del Derecho y del Estado, UNAM, México, pág. 385

² Acosta Romero Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, Porrúa, México. Pág. 345

poder coactivo.”³

Se considera que el Estado actúa a través de los órganos a los cuales faculta para crear y aplicar las normas de ese órgano jurídico, podría decirse que los órganos, Legislativo, Judicial y Ejecutivo, realizan funciones del Estado, como creador de esta norma suprema, establece en ella los órganos con sus respectivas funciones a través de los cuales realizan sus actividades básicas, para que asegure su funcionamiento y subsistencia el Estado.

Como parte integrante del Estado, la población, el territorio, la soberanía el orden jurídico, ciertamente el Estado, se concreta a manifestar el poder, sin embargo, su finalidad es hacer llegar a sus gobernados a través de una serie de actividades los servicios.

La doctrina de Montesquieu señala, que en el Estado debe de haber tres poderes independientes e iguales entre sí, que se equilibran recíprocamente, esta forma de manifestación del Estado sólo puede ser Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Por lo que la teoría de la división de poderes, se debe entender que es una distribución de funciones, en virtud de que el Estado es indivisible por naturaleza.

Como documento fundamental del Estado Mexicano la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 49º, señala:

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29º.

En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el Segundo párrafo del artículo 131, se otorgaran facultades extraordinarias para legislar.

Así tenemos que a cada uno de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial le corresponde una función, expresión que define Gabino Fraga como “La forma de la actividad del Estado”.

³ Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Porrúa, México, pág. 67

Si las funciones del Estado son las diferentes formas que reviste su actividad, resulta importante apuntar que cualquiera de los poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial, intervienen en actos que por su naturaleza corresponderían a cualquiera de los otros dos, es decir funciones realizadas por el Legislativo que se identifican como del Ejecutivo o del Judicial, también actos del Ejecutivo que tienen el carácter de Legislativo o Jurisdiccional de igual forma el poder Judicial ejercita actos que por sí mismos tendrían el carácter de Ejecutivos o Legislativos.

Al respecto es necesario resaltar que los actos emanados por estos poderes en uno o en otro sentido están reconocidos por lo que señala la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al expresar en la tesis que aparece en el informe de 1982, Segunda Parte, tesis 131, pag. 103, que dice "La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el poder Legislativo, el poder Ejecutivo o el poder Judicial ejerzan funciones que en términos generales correspondan a la esfera de atribuciones de otro poder".

La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propias Carta Magna, mediante las cuales permite que los poderes Legislativo, Ejecutivo o el Judicial ejerzan funciones que en términos generales, correspondan a las esferas de atribuciones de otro poder.

Retomando las ideas de los conceptos: Las funciones de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial se clasifican atendiendo a dos puntos de vista el formal y el material, el primero considera al acto jurídico, tomando en cuenta el órgano que realiza legalmente la función, y el criterio material, es objetivo y prescinde del órgano que realiza la función y considera el acto jurídico en su elemento natural o comentarios propios.

Función Administrativa:

Existen diferentes criterios para definir la función administrativa desde aquellos que señalan a ésta como la función que realiza el Poder Ejecutivo, hasta quienes sólo indican que es diferente a las funciones legislativa y judicial, sin embargo, sobre esta situación el maestro Gabino Fraga expresa que desde su naturaleza intrínseca, se debe entender por función administrativa “la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales”.⁴

Por otra parte, la función administrativa es la realizada por el Estado de una manera concreta, inmediata, continua y esporádica, para satisfacer de manera directa las necesidades públicas.

De igual forma Miguel Galindo Camacho define a la función administrativa como “la que realiza el Estado fundamentalmente a través del órgano ejecutivo, bajo un orden jurídico de Derecho público y que consiste en la creación de actos jurídicos subjetivos que crean, modifican, limitan o extinguen situaciones jurídicas particulares y en la realización de actos materiales para cumplir con los fines o cometidos que él hombre le ha asignado.”⁵

Dada la variedad de conceptos que sobre la función administrativa presentan los estudiosos de la materia, en donde se encuentran elementos similares, por lo que estamos de acuerdo en que la función administrativa es aquella actividad que el Estado realiza a través de sus órganos, está tiene consecuencias jurídicas individuales.

La función administrativa al igual que la legislativa y jurisdiccional se puede estudiar desde el punto de vista material entendiéndose esta, cuando la función atiende a la naturaleza del acto es decir a su contenido y desde el punto de vista formal, cuando se refiere exclusivamente al órgano que realiza la función.

Para identificar la función administrativa, desde el punto de vista formal, se dice que la actividad que realiza el Estado a través de los órganos del Poder Ejecutivo, con

⁴ Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Porrúa, México, pág. 53

⁵ Galindo Camacho Miguel, Derecho administrativo Porrúa, México. pág. 123

que la naturaleza de los actos en que se manifiesta tenga carácter legislativo o judicial.

Es posible afirmar que desde el punto de vista material, es la actividad que lleva a cabo del Estado, consistente en la realización de actos materiales que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas individuales y en la ejecución de actos y hechos materiales.

Siguiendo el desarrollo de este punto podemos indicar, que la situación jurídica particular de la función administrativa, no se modifica por la ley sino por el procedimiento por el que fue creado el acto jurídico administrativo o sea por otro acto jurídico administrativo.

En cambio la función legislativa que consiste en la creación de situaciones jurídicas generales, se modifica esta por el mismo procedimiento (primera ley) por lo que se refiere a la función jurisdiccional se presenta cuando existe la controversia jurídica que conlleva a definir a quien o quienes le corresponde un derecho, independiente de que existan otras funciones que tienen el carácter de administrativas.

Función Legislativa:

La función legislativa, se manifiesta en la actividad que el Estado realiza por conducto del órgano que de acuerdo con el régimen Constitucional forma el Poder Legislativo, esta actividad es el proceso de legislar para la creación de leyes.

Señala el artículo 50º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

La función legislativa la define el maestro Andrés Serra Rojas como “la función que normalmente realiza el Poder Legislativo y es la actividad fundamental del Estado, encaminada a la creación de la ley”.⁶

⁶Ibidem, pág. 73

Situación que nuestra Carta Magna en su artículo 70º, ordena:

Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o de decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un Secretario de cada una de ellas,....

La función legislativa se manifiesta por la creación de normas jurídicas cuya expresión más clara es la ley, la cual regula la conducta del hombre, sus caracteres son: Es general, cuando contempla situaciones que incluye a todas las personas sin distinción alguna, mientras se encuentre vigente.

Asimismo, la imperatividad, es la necesidad de sometimiento de las personas físicas o colectivas, gobernantes y gobernados que se encuentran dentro del supuesto que prevee la norma.

La coercibilidad, es la posibilidad de su aplicación aún en contra de la voluntad de sus destinatarios, por lo que desde este punto de vista se debe prescindir de la consideración de su creador solo debe tomarse en cuenta la naturaleza propia del acto en que sé manifiesta prescindiendo del órgano que realiza la actividad.

Por lo que se refiere al punto de vista Formal u Orgánico, se toma en cuenta el órgano que realiza la actividad independientemente de la materia o contenido del acto. Por ello se dice que todo acto que emane del Poder Legislativo, desde el punto de vista formal será una función legislativa.

Situación que da lugar al principio de "autoridad formal de la ley" el cual establece que solo el Poder Legislativo puede crear leyes, derogarlas o modificarlas a través de un procedimiento que se conoce como "Proceso Legislativo" como lo señala el artículo 72º, en la fracción f), de la Constitución el cual dispone:

Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modos de proceder en las discusiones y votaciones.

Y señala la fracción f):

En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos tramites establecidos para su formación.

Para que se considere ley un ordenamiento deberán coincidir los dos criterios: Material y Formal además de haber sido producido este acto por el Poder Legislativo.

Función Jurisdiccional:

La Función Jurisdiccional, es la función que se encarga al Poder Judicial y la define, Andrés Serra Rojas, como la "acción jurídica encaminada a la declaración del derecho, en ocasión de un caso determinado o no y con fuerza de cosa juzgada".⁷

Por otra parte señala, Gabino Fraga que la función jurisdiccional "supone en primer término a diferencia de las otras dos funciones, una situación de duda o de conflicto preexistente; supone generalmente dos pretensiones opuestas cuyo objeto es muy variable. Ellas pueden referirse a un hecho, actitud o acto jurídico que se estimen contradictorios con un derecho o una norma legal, o un estado de incertidumbre sobre la interpretación, alcance o aplicación de una norma o de una situación jurídica".⁸

Sobre lo anterior, se puede indicar que corresponde al Estado derimir a través de sus órganos jurisdiccionales la controversia de interés entre las personas físicas o morales con la aplicación del Derecho que concluye con la declaración en favor de una de las partes, a quien se le restituye su derecho o en su defecto se le confirme mediante una sentencia.

Desde el punto de vista material, la función jurisdiccional sólo puede ser realizada por el Estado, subordinada al orden jurídico y atributiva, constitutiva o productora de derechos, en los conflictos concretos o particulares que se le someten, para comprobar la violación de una regla de Derecho o de una situación de hecho y adoptar la solución adecuada.

Situación que se manifestaría en un acto concreto, generalmente es la sentencia, en virtud de que el fin de la función jurisdiccional es el respeto a la norma, está previamente creada por el acto legislativo en donde se definen situaciones jurídicas generales, en el acto jurisdiccional se aprecian situaciones jurídicas particulares.

⁷ *Ibidem*, pág. 67

⁸ Gabino Fraga, *Op. cit.* pág. 46

De igual forma, el Poder Ejecutivo y el Legislativo realizan funciones Jurisdiccionales, por la razón de la naturaleza intrínseca del acto en que se manifiesta, él primero, cuando a través de lo Contencioso Administrativo resuelve controversias que le son planteadas y en el segundo al juzgar sobre la responsabilidad política de los servidores públicos.

La función jurisdiccional desde el punto de vista formal, alude a la organización Constitucional que asigna la tarea de ejercer dicha función, el Poder Judicial de la Federación fundamentalmente para preservar el derecho.

Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 94º, establece:

Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.

Como órganos de la administración pública, tienen a su cargo la aplicación de las leyes y disposiciones reglamentarias, por lo que el mismo Estado les proporciona los medios técnicos y materiales necesarios, para la aplicación de sus funciones.

Función Gubernativa:

La doctrina considera que existe otra función además de las ya mencionadas, que se le denomina Gubernativa, Política o de Gobierno, por esto habrá de considerarse que en un régimen presidencial, como el nuestro, el Presidente de la República es o está considerado como el Jefe de Gobierno y titular el órgano Ejecutivo, como Jefe de Estado realiza una función política y no administrativa.

La función política implica una libre iniciativa, para actuar dentro del orden jurídico, en esta, el funcionario actúa políticamente en uso de una facultad discrecional encaminada al aseguramiento del interés general.

Se entiende que esta función Gubernativa la puede realizar cualquiera de los poderes tradicionales que hemos comentado, sin embargo, es el Poder Ejecutivo en

donde adquiere una mayor relevancia.

Los actos producto del ejercicio de esta función se dividen en actos de gobierno y actos institucionales. El acto de gobierno trasunta una directiva de carácter superior, pero siempre dentro del funcionamiento normal del Estado. El acto institucional tiene más trascendencia vinculada a la propia organización y subsistencia del Estado.

Como ejemplo tenemos, cuando el gobierno decide adherirse a un organismo internacional, y suscribe los acuerdos internacionales, sobre el Mercado Común de Latinoamérica, la Alianza para el Progreso y otros, esos actos corresponden a la función gubernamental y no a la administrativa.

1.2. - Órganos de la Administración Pública

Consideramos necesario, se apunten algunas reflexiones sobre lo que debe de entenderse por Administración Pública y que algunos otros llaman Organización Administrativa, primeramente se tiene la necesidad de obtener un concepto de Administración el cual ha evolucionado con amplitud hasta significar de manera general o particular, por ello la actividad de grupos que cooperan para alcanzar determinados objetivos.

Se dice que toda persona entregada a una actividad en cooperación con otras, trabaja en una administración, en sentido más amplio se podría explicar que es la actividad realizada por grupos que se integran, para alcanzar determinados objetivos. Por lo que veremos brevemente, lo que algunos tratadistas señalan sobre Administración Pública, considerando que se encuentra constituida por órganos administrativos de carácter centralizado y paraestatal, que son verdaderos auxiliares del Ejecutivo Federal.

Sobre el particular, Miguel Acosta Romero expresa, "La administración Pública es la parte de los órganos del Estado que, dependen directamente o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad que no desarrollan los poderes Legislativo y Judicial, su acción es continúa y permanente, persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales,

patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos”.⁹

Por su parte, Andrés Serra Rojas expresa, “La Administración Pública es el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos sean humanos, materiales o morales de los cuales dispone el Gobierno Nacional, para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o particulares y que determinan los poderes constitucionales legalmente dedicados, recoger y definir la política general de la Nación”.¹⁰

Se describen conceptos que aclaran la actividad del Estado, además se puede comentar que la Administración Pública trata de regular la relación existente entre administradores y administrados a través de una organización elaborada por los primeros con la avenencia de estos últimos, todo encaminado al bien social.

En primer termino habrá que considerar el concepto de órgano del Estado:

Es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia, para realizar una determinada actividad del Estado, por lo que, puede considerarse como órgano del Estado, al Congreso de la Unión o bien a cada una de las Cámaras, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación entre otros.

Por lo que, el órgano constituye una unidad Jurídica permanente por medio de la cual el Estado realiza sus funciones, en otras palabras el órgano es una parte importante y esencial del Estado, forma parte de su estructura misma.

Por otro lado hemos señalado con antelación que son tres los poderes que integran el Estado; el Poder Ejecutivo, Legislativo, y el Judicial, solo que para el objeto de nuestro estudio, no haremos referencia a todos los órganos del Estado solo mencionaremos aquellos que realizan la función administrativa, por ello integran la Administración Pública Federal, y que también se les denomina órganos administrativos.

Así se considera que el órgano de la Administración Pública, es el conjunto de elementos personales materiales, con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad relativa al Poder Ejecutivo, y que desde el punto de vista orgánico

⁹ Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, México, pág. 60

¹⁰ Serra Rojas Andrés. Op. cit. pág., 78

dependen de éste, es decir, que se consideran órganos de la administración pública, a una Secretaría de Estado, un Departamento de Estado una Comisión Intersecretarial etc.

Es de observar que en este concepto pudiera quedar englobado tanto el todo como las partes del mismo, es decir, puede considerarse unidad administrativa a una Secretaría o una sección de la misma.

Por su parte el maestro Gabino Fraga, señala "que la amplitud de la función administrativa impone por una parte la necesidad de crear múltiples órganos que se caracterizan por ser esferas especiales de competencia y por otra parte de requerir de órganos físicos que ejerciten esa competencia, continúa señalando que un examen cuidadoso demuestra que no es posible ni debido confundir el órgano con su titular, por que siendo este último una persona física, tiene junto con la necesidad de satisfacer sus intereses particulares, una actividad que se realiza en interés del Estado; y solamente desde este último punto de vista, se le puede considerar con la categoría de titular, encargado de las funciones que al órgano corresponde. Además, el órgano se constituye en una unidad abstracta, de carácter permanente a pesar de los cambios que haya en los individuos que son titulares".¹¹

Se ha elaborado la Teoría de la Representación y la Teoría del Órgano, para explicar, por que la voluntad de determinadas personas físicas se considera la voluntad de la administración pública y como se le atribuyen los efectos jurídicos de los actos que aquellos realizan.

Para la Teoría de la Representación, basada en modelos de Derecho Privado existe una clara separación entre los dos elementos que integran el órgano, la persona jurídico administrativa, a quien la norma legal le otorga competencia y el individuo físico, que en representación de aquella manifiesta su voluntad.

Encontramos una activación por representación, lo cual se ha combatido argumentando que para que exista una representación, es necesario un acuerdo de voluntades, un mandato que él representado otorga al representante, en este caso, solo existe una voluntad, por lo que un sector muy importante de los estudios del Derecho desecha esta teoría.

¹¹ Fraga Gabino. Op. cit. pág. 64

Independientemente de lo anterior, también hay que considerar que no podemos hablar de dos sujetos y de dos voluntades en forma independiente, puesto que la atracción de la administración se trata de una sola entidad que se compone de un elemento objetivo, que es la unidad abstracta creada por la ley y como elemento subjetivo, la persona física que opera la voluntad de aquella, que se funde en una sola entidad.

En su caso la teoría del órgano, que además esta en contraposición con la Teoría de la Representación. La dogmática jurídica Alemana, a fines del siglo XIX elabora la teoría del órgano. Para los exponentes de esta teoría no es posible considerar la existencia de dos sujetos separados, uno físico y otro jurídico sino un solo ente que sé integra por un conjunto de atribuciones y el elemento humano que manifiesta la voluntad del órgano, los cuales no deben separare ya que ambos forman el concepto, como una unidad o institución.

Cuando el titular del órgano actúa, no lo hace en nombre propio, sino desaparece su individualidad para fundirse en el ente público al que pertenece el órgano.

Lo anterior pone de manifiesto que el órgano de la administración pública esta compuesto por dos elementos, el primero de ellos es la persona física que es el representante o titular y el segundo es el elemento, objetivo, abstracto o institucional integrado por el conjunto de competencias cometidos o facultades.

Los órganos de la administración pueden separarse en dos categorías, los que tienen el carácter de autoridad y los que tienen el carácter de auxiliares; cuando la competencia otorgada a un órgano esta investida de facultades de decisión y ejecución se esta frente a un órgano de autoridad, pero también puede suceder que solo tenga la facultad de decisión y otro de ejecución.

En cuanto a los órganos auxiliares éstos se limitan a preparar los elementos necesarios, a fin de que los órganos de autoridad puedan tomar sus resoluciones, de igual forma se puede clasificar estos órganos, en órganos auxiliares de preparación, que tienen a su cargo, realizar todas aquellas funciones necesarias de preparación teórica y material de los asuntos que los órganos de autoridad deben decidir, en una segunda clasificación se tiene a los órganos consultivos o unitarios quienes solo dictaminan en

materia que le someten a su consideración.

1.3.- Competencia

Los órganos de la Administración Pública, se han instituido como la base de la división del trabajo, en virtud de los atributos que tiene encomendados el Poder Ejecutivo y que van a integrarse en forma jerarquizada y coordinada, para desplazarse en la vida práctica buscando el beneficio social.

Es necesario señalar, que estos órganos interactúan bajo un determinado grado de competencia la que se define, como el conjunto de facultades para realizar determinados actos, que se atribuye a los órganos de la Administración Pública el orden jurídico. Sin embargo, hay casos en la práctica administrativa en que se otorga competencia por medio de acuerdos o decretos del Ejecutivo.

A nuestro juicio la noción de competencia en un Estado de Derecho es universal, véase lo que se afirma con respecto a la competencia: La competencia es generalmente definida como el poder de que está investida la autoridad, o que le es atribuido para expresar de que está investida la autoridad, o que le es atribuido para expresar su voluntad. La determinación de la competencia significa determinación de este poder y por consecuencia la de la voluntad.

La competencia siempre es constitutiva de órganos administrativos, en un Estado de Derecho no se concibe la existencia de un órgano administrativo, sin competencia, como efecto de que ésta es constitutiva del órgano, la misma no se puede renunciar ni declinar, sino que, por el contrario, su ejercicio debe limitarse a los términos establecidos por la Ley y el interés público.

Sin embargo, la doctrina suele reservar el término competencia para designar a las funciones atribuidas a las distintas entidades y el de atribuciones cuando se trata de órganos.

El concepto de competencia usado en Derecho Público, es similar al de capacidad que se usa en Derecho Privado, ya que ambos se refieren a la aptitud de obrar,

su diferencia se manifiesta en cuanto a que la capacidad es la regla, puesto que los particulares pueden hacer todo lo que deseen, mientras no lo prohíba una norma, en tanto que la Competencia Administrativa es la excepción, ya que ésta no se presume sino que es menester que el orden jurídico la atribuya expresamente a los órganos administrativos, es decir, que los particulares pueden hacer todo lo que no este prohibido y las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les autoriza.

Para entender mejor la Competencia Administrativa habrá que indicar sus características que son; objetiva, obligatoria, improrrogable e irrenunciable. La primera característica la otorga la norma jurídica que señala la amplitud de obrar del órgano administrativo.

En la segunda característica, se dice que es obligatoria la competencia, cuando el titular no puede negarse a ejercerla puesto que debe de actuar dentro de las atribuciones que la norma le haya concedido.

La tercera característica, es improrrogable la competencia, en virtud de que no puede ser extendida a los particulares o ha otro órgano, por aquél, al cuál se le otorgan las facultades.

En la cuarta característica se determina como irrenunciable la competencia, en virtud de que el titular de esta no puede renunciar ya que la competencia es otorgada al órgano y no a quien realiza las funciones de dirección.

Por otro lado, la competencia se atribuye a situaciones jurídicas generales y como toda situación jurídica, no se agota por el ejercicio de los actos que se autorizan puede modificarse en cualquier momento, por otro acto de la misma naturaleza que la creó.

Esto nos obliga a señalar que la competencia es de origen y a nivel constitucional, legal, reglamentaria y por delegación.

Desde el punto de vista Constitucional, se establece que el Presidente de la República constituye el órgano en quien se deposita todas las facultades administrativas, sin embargo, habrá que recordar lo que establece el artículo 124º de la Constitución:

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.

De esta manera los Estados solo ejercerán aquellos derechos que no tiene consignada la Federación.

Así dentro del régimen legal; corresponde a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamento Administrativo, el trámite y resolución de los asuntos atribuidos a su competencia.

Señala el artículo 24° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que:

En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a que dependencia corresponde el despacho del mismo.

En cuanto al sistema reglamentario señalamos que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 18° indica que el:

Reglamento Interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamento Administrativo que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas,...

En la delegación como origen de la competencia encontramos lo establecido por el artículo 16° del ordenamiento antes indicado, al señalar que para una mejor organización del trabajo, los titulares podrían delegar sus facultades, excepto aquellas que por disposición expresa deben ejercer directamente.

Lo anterior significa que la competencia sólo puede ser atribuida a un órgano debidamente creado, señalada ésta en el Reglamento Interior de las Secretarías de Estado y Departamento Administrativo.

De acuerdo a su actuación el ente administrativo divide a la competencia en razón del territorio, así encontramos que esta se presenta cuando se hace referencia a las facultades conferidas a los órganos en razón del espacio dentro del cual pueden ejercitarla.

La competencia en razón de la materia, este tipo de competencia se refiere a la especialización que requiere la división del trabajo, que exige la función administrativa

como es la salud, educación etc.

Otra fase de la competencia es en razón de grado, la cual se da cuando un asunto administrativo se resuelve en un nivel de graduación escalonada es decir, corresponde a un órgano inferior de la administración, la decisión en primer grado para ciertos asuntos y así sucesivamente hasta llegar a los órganos superiores que les corresponde la decisión final.

Algunos estudiosos del derecho administrativo señalan que la competencia en razón de la cuantía, se refiere al valor económico que tienen algunos asuntos conforme a la cual se asigna a los órganos superiores, la resolución de asuntos de mayor valor económico. De igual forma, la competencia en razón del tiempo condicionado al tiempo con el que cuenta el órgano para su ejercicio.

La competencia puede ser delegada, en aquellos casos que lo permita la ley, según la teoría, pueden delegarse facultades vinculadas o reglamentadas, más no así las discrecionales, sin embargo, nuestra legislación permite que se deleguen en ciertos casos estas últimas.

En la doctrina se establece diferencia entre la delegación de competencia, que trata de modificar el orden de las competencias entre las autoridades administrativas al transferir la competencia de una a otra y la delegación de firma que pretende solamente descargar al delegante de una parte de su actividad material, como lo es evidentemente el firmar oficios diariamente.

1.4. - Jerarquía

Entre los principios jurídicos destaca el de la Jerarquía, pero para comprender su origen, señala De Valles que "esta tiene origen sacro, signífico, gobierno de las cosas sagradas y paso después a indicar el orden que en el gobierno de la iglesia tienen las personas sagradas según sus grados, la potestad ordenada por grados de personas eclesiásticas sobre cosas eclesiásticas".

Sobre el origen de la Jerarquía Aparicio Méndez, observa que, para los

canonistas significa ante todo potestades sistematizadas, capaces de mantener un orden estricto y con el mismo alcance, se le incorpora al derecho público.

EL vocablo jerarquía, traduce la idea de organización y por razones históricas políticas, se le vincula al sistema centralizado. No obstante, en esencia es ordenación, coordinación, por grados, con el fin de mantener una unidad jurídico administrativa

La relación de Jerarquía y la existencia de líneas de autoridad, que llevan las decisiones desde la planeación, dirección, coordinación y control, hasta la ejecución existe en la Administración Pública y en todas sus variantes de estructura formal, las formas de organización, la centralizada y las variantes de la llamada Paraestatal, e incluso en las empresas privadas, por lo que, se puede afirmar que la relación jerárquica es la que vincula entre sí a los órganos de la administración y el funcionario, de estos, mediante el poder de subordinación para asegurar la unidad en la acción.

Desde este punto de vista, jerarquía implica mando, poder de decisión y partiendo de este principio, el órgano más elevado dentro de la Administración Pública será el Presidente de la República, hasta el más elemental de los órganos administrativos se encuentran ordenados y vinculados, en una relación jerárquica de subordinación, que mantiene la unidad entre los diversos órganos.

La definición de jerarquía que cita el maestro Andrés Serra Rojas de José Gascón y María en el sentido de que " es el conjunto de órganos administrativos de una entidad debidamente coordinados y subordinados para hacer compatible la unidad en la variedad del poder administrativo."¹²

Otra definición que considero se apega a lo señalado anteriormente, es la que nos obsequia Aparicio Méndez, al decir que la jerarquía es una relación técnica interna de naturaleza administrativa, que asegura la unidad estructural y funcional mediante el ejercicio de poderes de subordinación.

Se afirma que en la relación jerárquica, existe una serie de derechos y deberes entre los funcionarios que se expresan con el nombre de poderes entre el superior y el inferior aún cuando esta relación sea bilateral y entraña derechos y deberes entre las personas que se desempeñan como titulares del cargo público y los empleados.

¹² Serra Rojas Andrés. Op cit. pág. 539

La relación de jerarquía implica autoridad de los órganos superiores sobre los inferiores estas facultades a que nos referimos son las siguientes:

El de Nombramiento: Existe la concentración de facultades para hacer la designación de los funcionarios o empleados de los órganos inferiores, a través de esta designación se establece un vínculo jurídico del titular y el subalterno conservando al primero la facultad de remoción.

De Decisión: Esta potestad implica que el superior jerárquico puede tomar resoluciones, para indicar en que sentido habrá de actuar el órgano. Las decisiones más importantes y trascendentes se originan en el titular del Poder Ejecutivo y en la escala descendente se va estableciendo el poder de decisión, según el órgano del Estado y el asunto que se va tratar.

De Mando: Es la facultad de ordenar a los inferiores la realización de actos jurídicos o materiales a través de oficios, circulares acuerdos etc. para establecer los lineamientos a seguir para el ejercicio de las atribuciones.

De Vigilancia: Es la facultad que tienen los órganos superiores para fiscalizar las labores de los inferiores, actos que le permiten corregir la actuación o desempeño de las funciones de éstos. Sobre el particular, es necesario señalar que la facultad de vigilancia se realiza por medio de actos de carácter puramente material, que consiste en solicitar información sobre la tramitación o estado de los asuntos.

De Revisión: Se refiere a la facultad que tienen los superiores para revisar el trabajo de los inferiores, a fin de aprobarlos, suspenderlos, modificarlos o revocarlos.

La revisión se ha regulado en nuestro sistema jurídico como un medio de defensa denominado instancia de revisión o recurso administrativo, el cual puede hacerse valer por los particulares ante el Sector Público, para que revise o revoque sus actos que sean lesivos a los intereses de los gobernados

Disciplinario: Es la consecuencia de los poderes de revisión y de vigilancia, esta representado por una serie de medidas como consecuencia de las faltas cometidas por el servidor público en el ejercicio de sus funciones, cuyas sanciones son desde una amonestación, apercibimiento, multa, la suspensión del empleo, cargo o comisión, la destitución y la inhabilitación de funciones públicas, en nuestro país la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos es el ordenamiento jurídico que regula el poder disciplinario.

De resolución de conflictos de Competencia: Se dice que para continuar manteniendo la unidad entre los órganos inferiores en caso de algún conflicto corresponde al superior jerárquico conocer y resolver quien atenderá el asunto a fin de evitar algún retraso en las funciones encomendadas a los órganos.

La jerarquía puede referirse a la subordinación de órganos como de funcionarios por ello se dice que tiene el doble carácter de orgánica y funcional. Además puede distinguirse en absoluta o verdadera, ésta surge en virtud de la posición institucional que ocupa el órgano en la estructura donde esta inserto, en cambio en la jerarquía legal se dota a un órgano, colocado en otra estructura, de ciertos atributos jerárquicos con respecto a entidades ubicadas fuera del sistema, o simplemente se impone por el derecho positivo una determinada vinculación de subordinación donde naturalmente no debería existir.

Siguiendo al profesor Aparicio Méndez señala este que "la jerarquía esta integrada por tres elementos fundamentales, uno específico, el poder de mando; otro técnico, la concentración funcional o competencia, y otro jurídico, constituido este por el conjunto de potestades reguladoras de la actividad de los subordinados en sus múltiples aspectos".

Por otro lado, la relación jerárquica entre los órganos, es en consecuencia, un principio natural y propio del derecho público, se traduce en un poder de mando que no es autoritario sino técnico, en el sentido de que son las potestades del superior las que se proyectan sobre las actividades del inferior, coordinando la unidad fundamental. Por lo que, la relación jurídica que debe existir entre los funcionarios jerarquizados presupone facultades y deberes.

1.5. Delegación

La Delegación consiste en un acto por medio del cual un órgano administrativo

transfiere a otro el ejercicio de una competencia que el primero tiene atribuida, en este sentido, encontramos a un titular que será el delegante y a un subalterno que actuara como delegado.

Al trasladar la aptitud legal de obrar en determinados asuntos del superior jerárquico al inferior tiene por objeto hacer más expedito el despacho de los negocios administrativos disminuyendo el volumen de trabajo.

En nuestra legislación encontramos que sobre la delegación la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 16º expresa:

Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrá delegar en los funcionarios a que se refiere el artículo 14º y 15º, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de la Ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en jefes de oficina, de sección, y de mesa de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, aquellos conservaran su calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Los propios titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos también podrán adscribir orgánicamente las unidades administrativas Establecidas en el reglamento interior respectivo, a las subsecretarías, oficialía mayor, y a las otras unidades de nivel administrativo equivalente que se precisen en el mismo reglamento interior.

Los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicaran en el Diario Oficial de la Federación.

El criterio que adopta el maestro De la Valline Velarde Juan Luis, "la delegación viene a ser la transferencia a otro órgano de una función propia, o más adecuadamente, el procedimiento a través del cual un órgano traspasa a otro la tarea de ejercitar parte de las funciones que el ordenamiento jurídico le ha conferido".¹³

¹³de la Valline Velarde Juan Luis, Citado por Jaime J. Ponce Cumplido La Desconcentración Administrativa, Revista de la Administración Pública No. 67/68 INAP. México, pág. 103.

Como se observa la delegación siempre deberá estar autorizada por la Ley, de igual forma el delegante solo podrá delegar aquellas facultades, que no le son exclusivas y el acuerdo delegatorio deberá ser publicado, en tonces lo que se delega es el ejercicio y no la titularidad de la competencia, los actos que se dicten por delegación se consideran dictados por el órgano delegante, este podrá dirigir y fiscalizar los actos del delegatario en ejercicio de las funciones delegadas.

Entonces con la delegación se pretende descongestionar las tareas de los órganos centrales, coadyuvar a la captación de información y realización de trámites iniciales y agilizar la toma de decisiones en los distintos niveles y áreas de la estructura orgánica de la dependencia y procurar acercar, en su caso, la resolución de trámites y la prestación de servicios al público usuario.

En todo caso para la delegación:

El funcionario delegante debe tener encomendadas las atribuciones que pretenda delegar, es un acto eminentemente discrecional del delegante, en consecuencia éste podrá en cualquier momento revocar el acto jurídico mediante el cual lleva a cabo la delegación, comúnmente debe recaer en un funcionario de la dependencia o en su defecto en alguno que hayan habilitado, no implica que el funcionario delegante deje de estar en posibilidad para ejercer directamente cuales, quiera de las facultades que haya delegado.

Por otro lado encontramos que, la Evocación es una figura contraria a la Delegación, en virtud de que en esta el superior jerárquico, decide atender uno o varios asuntos que se encuentran en el ámbito de actuación de un inferior, en otras palabras se dice que el superior se avoca, al sustraer del inferior, alguna de sus competencias.

CAPITULO II

ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA.

- 2.1. -La Administración Centralizada.**
- 2.2. -La Administración Descentralizada.**
 - 2.2.1. - Los Órganos Desconcentrados.**
- 2.3. -La Administración Pública Paraestatal**

2.1. -La Administración Centralizada.

La función administrativa que lleva a efecto el Poder Ejecutivo tiende a cumplir con la obligación que tiene el Estado con sus gobernados de satisfacer sus necesidades, para ello se ha organizado administrativamente en diferentes formas para la mejor prestación y satisfacción de las demandas de interés general.

De esta manera, sobre organización administrativa señala Miguel Acosta Romero, que "es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado"¹⁴

En otro sentido las formas de organización administrativa, representan la ordenación congruente y sistemática de todas las dependencias y organismos que integran el aparato público componente del Poder Ejecutivo, para planear, coordinar, ejecutar y controlar las diversas actividades propias de la función administrativa del Estado, tomando en cuenta el territorio, la jerarquía, la materia y la división del trabajo a que se refieren los ordenamientos legales respectivos en favor de la sociedad.

La forma de organización administrativa será aquella en que se ordenen los órganos del poder público encargados de la actividad o función administrativa del Estado en la que tradicionalmente encontramos a la Centralización, la Descentralización y Desconcentración.

Por lo que la Centralización presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen bajo un orden determinado, al rededor de un centro de dirección y decisión de toda la actividad que tiene a su cargo, organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo, denominado jerarquía o poder jerárquico.

La Paraestatal comprende una diversidad de entidades que son señaladas, en la

¹⁴ Acosta Romero Miguel, Op. cit. pág. 64

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal además son reguladas por leyes especiales, encontramos a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos. Como lo expresaremos en los incisos siguientes, descentralizar no es independizar sino solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y de control.

En cuanto a la Desconcentración algunos tratadistas la consideran como una técnica y no como una organización administrativa, toda vez que se presenta en la Centralización y en la Descentralización caracterizada por la existencia de órganos administrativos que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, una vez señalado que la organización administrativa se presenta en diferentes formas vamos a comentar cada una de ellas.

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

Como lo que establece el artículo 80° de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que para tal efecto señalamos:

Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominara "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Se plantea la concentración de poderes en una sola persona que se encuentra en la cúspide de la estructura administrativa a manera de ejemplo podemos imaginar una pirámide que tiene en su vértice superior al Presidente de la República quien es la máxima autoridad política y administrativa de la centralización federal y en los grados siguientes a los órganos inferiores de la administración, esto ante la imposibilidad de que un solo individuo realice todas las actividades que el ejercicio de la función

implica.

El Presidente de la República tiene en nuestra organización el doble carácter de órgano político y de órgano administrativo, el primero proviene de su relación directa que guarda con el Estado como representante de la soberanía popular, su actuación en este aspecto es la expresión de la voluntad del propio Estado, dentro del orden Constitucional imprime dirección o fuerza a la vida de la organización política de México sin otro límite que el bien público.

En el segundo realiza la función respectiva bajo el orden jurídico que establece el Congreso de la Unión, es decir el poder Legislativo. En dicha actuación expresa la voluntad del legislador, como autoridad administrativa, concentra los poderes de decisión y mando, así como los que de ellos se derivan y que forman la relación jerárquica centralizada en el entendido que el pleno funcionamiento del citado vínculo debidamente coordinado mantiene la unidad de la administración.

En nuestra legislación el artículo 90º Constitucional establece:

La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación...

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, hace referencia, y trata lo relativo a la organización de la Administración Pública Federal, esta separa en dos grupos a los órganos que desarrollan la actividad de la administración pública centralizada y aquellos que la realizan en forma de administración pública paraestatal.

Se integra la administración pública centralizada por la Presidencia de la Federal República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

La Presidencia de la República, es el término con el que se nombra el conjunto de unidades administrativas de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que auxilian

al Presidente en sus tareas diarias, tiene una estructura y una organización, que se ha ido integrando por Acuerdos del Presidente, con forme a sus necesidades.

En la actualidad la Presidencia de la República cuenta con las siguientes:

- I.- Secretaria particular.
- II.- Estado Mayor Presidencial.
- III.- Oficina de la Presidencia de la República.
- IV.- Coordinación de Atención Ciudadana.
- V.- Dirección de Administración.

Las Secretarías de Estado, son órganos establecidos para el despacho de los asuntos administrativos y estructurados por materia, con una competencia determinada, para apoyar al Jefe del Ejecutivo, la estructura básica de las dependencias del Ejecutivo, así como sus atribuciones se encuentran señaladas en el artículo 14° del ordenamiento antes señalado que establece la organización piramidal a partir de un secretario, subsecretario, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, así como otros funcionarios que establezcan las demás disposiciones legales.

En la actualidad las Secretarías de Estado son las siguientes:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Seguridad Pública.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Economía.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- Secretaría de Comunicaciones y Transporte.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Salud.

Secretaría de Trabajo y Prevención Social.

Secretaría de la Reforma Agraria.

Secretaría de Turismo.

Departamentos Administrativos, los departamentos han desaparecido paulatinamente, se han transformado en Secretarías, el último conocido como el Departamento del Distrito Federal, a partir del 6 de julio de 1997 no forma parte de la centralización administrativa federal y por ello no depende el nombramiento de su titular del Presidente de la República, sin embargo, se conserva dicha figura en el artículo 15° de la Ley Orgánica mencionada.

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; Señala el artículo 100°, Constitucional que es parte integrante de la Administración Pública Centralizada alude.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estará a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes....

Entre otras funciones la Consejería, tiene a su cargo, representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como, en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter.

La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas.

De igual forma establece la Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 43° Bis:

Las dependencias de la Administración Pública Federal enviarán a la consejería jurídica del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes o decretos a ser sometidos al Congreso de la Unión a una de sus Cámaras o a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal...

Las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal

Proporcionarán oportunamente a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal la información y apoyo que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

Encontramos que es un elemento característico del régimen centralizado, que toda iniciativa provenga del centro de la organización el que dirige la totalidad de las actividades realizadas en torno a las cuestiones de decisión esto implica una relación jurídica que constituye lo que conocemos como relación de jerarquía hecho que da a los órganos superiores poder sobre los inferiores, los poderes o facultades que competen al poder central en virtud del vínculo jerárquico son; a. - Poder de nombramiento, b. - Poder de mando, c. - Poder de vigilancia, d. - Poder de revisión y e. - Poder disciplinario.

Por lo que, la jerarquía juega un papel preponderante ya que une en línea vertical a los órganos de diferente nivel de la administración centralizada y en la línea horizontal a los del mismo grado permitiendo su funcionamiento a través de la distribución de competencia.

La centralización ha sido materia de atención de muchos tratadistas, tanto nacionales como extranjeros, los cuales han manifestado su punto de vista al respecto, que en términos generales la conciben, como la reunión o concentración de toda la autoridad en un solo poder central.

Así tenemos por ejemplo, define la centralización, Miguel Acosta Romero, como "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".¹⁵

Por su parte el maestro Andrés Serra Rojas con respecto a la centralización administrativa la define, como "el régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica para, satisfacer las necesidades públicas."¹⁶

¹⁵ *Ibíd.*, pág. 86

¹⁶ Serra Rojas Andrés. *Op. cit.*, pág. 535

El concepto que proporciona el maestro Germán Escobar Ramírez, permite entender esta forma de organización administrativa, este jurista nos dice "la centralización se estructura como un órgano superior, también llamado unitario o central y con dependencia subordinada. El órgano superior, conservara sin limitación alguna todas las facultades de mando, dirección y control sobre las dependencias inferiores que integran la administración pública, las cuales coordina para mantener la unidad de la función administrativa".¹⁷

Siguiendo a Gabino Fraga; "La centralización existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración pública".¹⁸

La centralización administrativa presenta características como son; La relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores. Los poderes de la relación jerárquica como son los de decisión y de mando los conserva la autoridad superior. La concentración de la fuerza pública en un numero muy reducido de órganos quien legalmente se les otorga competencia.

Como puede verse no existe una discrepancia real sobre los conceptos de centralización administrativa, toda vez que los autores antes citados mencionan un poder central, que se ramifica hacia los órganos inferiores para, de esta manera, coordinar la acción de los mismos.

2.2 La Administración Descentralizada

Descentralizar señala la Real Academia Española, significa; "transferir a diversas corporaciones u oficinas parte de la autoridad. Así transferir es separar ciertos servicios, funciones, atribuciones o facultades.

Por lo tanto, la ciencia de la Descentralización radica en la transferencia de

¹⁷ Escola Héctor Jorge, Compendio de Derecho Administrativo, volumen, I, Pal 1º. Edición, Buenos Aires Argentina, pág. 283,284

¹⁸ Fraga Gabino, Op. cit. pág., 164

competencia, funciones propias del Estado a otras personas jurídicas públicas".¹⁹

La descentralización tuvo su origen teórico, prácticamente en Francia a través de los organismos que se denominan "establecimientos públicos", los cuales fueron creados ante la necesidad de descongestionar a la administración central y satisfacer un servicio público técnico, con personal calificado, con autonomía presupuestaria.

Este fenómeno se manifiesta cuando el Estado alcanza el objetivo de sustituir total o parcialmente la actividad de los particulares, en otros términos cuando la finalidad que el Estado persigue, es la de fomentar aquellas actividades que tiendan a lograr el bienestar público o cuando el propio Estado considera que determinado interés social no puede satisfacerse total o parcialmente por las empresas privadas e incluso cuando hay la necesidad de allegarse medios para su sostenimiento.

La doctrina reconoce fundamentalmente dos tipos de Descentralización, la Política y la Administrativa, independientemente de las modalidades que cada una adopte.

La primera se define como un sistema jurídico de organización estadual que tiene por objeto transferir facultades y decisiones, que podrían ser de carácter económico o de servicio a otra persona jurídica ya existente que se crean de acuerdo con la Ley quedando sujetas a estas entidades, que poseen personalidad jurídica propia, al sistema de control y vigilancia establecido por el Estado.

La descentralización Política, se vincula a la estructura del Estado o forma de gobierno, asimismo dentro de ésta existe una autonomía de decisión, de actuación, y hasta fijación de políticas sin que extralimite su territorio, por ello esta forma se relaciona a los Estados de la Federación y a los Municipios que son estructuras evidentemente político administrativas.

Es decir, se da la Descentralización Administrativa cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas para realizar una actividad que compete al Estado o que es de interés público.

En otro sentido la acción de crear o transferir funciones que realizan los

¹⁹ Real Academia Española, Diccionario de la Lengua, Edición Espasa Calpe, 2ª, Edición Madrid España 1950

organismos con personalidad jurídica distinta a la del Estado e igual forma con patrimonio propio y con autonomía orgánica y técnica lo que sería un organismo descentralizado, sin embargo, se encuentran sujetos a controles especiales por la Administración Pública Centralizada.

Andrés Serra Rojas expresa que, como forma de la Administración Pública indirecta la descentralización administrativa “es un modo de organización mediante el cual se integran legalmente personas jurídicas o entes de Derecho Público no territoriales, para administrar los negocios de su estricta competencia y realizar los fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental, ni a la unidad financiera del mismo. La creación de estos entes obedece a razones jurídicas y políticas y no de carácter social”.²⁰

Así tenemos que Gabino Fraga, señala la descentralización administrativa día a día va tomando mayores incrementos, en términos generales consiste en “confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación de jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del Poder.”²¹

El tratadista Miguel Acosta Romero conceptúa a la descentralización administrativa como “una forma de organización que adopta, mediante una ley (en sentido material) la Administración Pública, para desarrollar actividades que competen al Estado, o que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios.”²²

Los organismos administrativos descentralizados se encuentran debidamente regulados, recordemos lo que señala nuestro artículo 90° de la Constitución en donde se estatuyen los dos sectores más importantes de la Administración Pública Federal que son el centralizado y el paraestatal en este último se encuentran dichos organismos, este precepto legal sobre el particular señala:

...definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la

²⁰ Serra Rojas Andrés, Op. cit. pág. 780

²¹ Fraga Gabino, Op. cit. pág. 202

²² Acosta Romero Miguel, Op. cit. pág. 780

intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

De igual forma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 1º, dispone:

La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal...

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

Siguiendo este mismo ordenamiento en el artículo 3º. Indica:

El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliara en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguiente entidades de la administración pública paraestatal: I.- Organismos descentralizados....

La multicitada Ley en su artículo 45º, establece:

Son organismos Descentralizados las unidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales reglamentaria del artículo 90º de la Constitución, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales, define en su artículo 14º a los organismos descentralizados como; personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.
- II. La prestación de un servicio público o social, o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Conforme a lo anterior queda establecido el objeto de estos entes, así como se puede señalar que es una forma de derecho administrativo que reúne los siguientes elementos; a.-Es creado por el Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal, b.-Tiene personalidad jurídica y patrimonio propio; y c.-Puede tener cualquier estructura legal.

Independientemente de lo anterior, en el instrumento de creación de los organismos descentralizados se deberá señalar; 1.- Nombre, domicilio y objeto. 2.- La integración de su patrimonio. 3.- Los órganos de gobierno, dirección y vigilancia que lo integran, así como, sus facultades. 4.- El régimen laboral de sus trabajadores. 5.- La forma y términos de su extinción y liquidación.

La descentralización presenta algunas modalidades como son: Por región, por colaboración, y por servicio.

La descentralización por región, consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.

En este caso se hace referencia a la organización municipal que no pertenece a la Administración Pública Federal sino que conforme a la Constitución es la base de la organización de los Estados por lo que, deberá considerarse como descentralización política.

La descentralización por colaboración, esta forma la excluye la mayoría de los autores de Derecho Administrativo en virtud de que se presenta cuando el Estado impone o autoriza su colaboración a organizaciones particulares haciéndoles participar en el ejercicio de la función administrativa, como es el caso de las escuelas particulares.

Gabino Fraga argumenta que, la descentralización por colaboración "se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios órganos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la Administración se impone o autoriza a organizaciones

privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa".²³

La descentralización por servicio, consiste en que se encomienda la satisfacción de las necesidades de orden general y que requieren procedimientos técnicos, solo a especialistas, o sea a un órgano que es independiente de la administración Central y sobre el cual sólo ejercen facultades de control y de vigilancia.

En otro sentido Andrés Serra Rojas expresa que, la descentralización por servicio, "es un modo de organización mediante el cual se integran legalmente personas jurídicas o entes de Derecho Público no territoriales, para administrar los negocios de su estricta competencia y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental, ni a la unidad del mismo. La creación de éstos obedecen a razones jurídicas y políticas y no de carácter sociológico".²⁴

La descentralización por servicio se encuentra debidamente justificada dentro de la administración pública federal toda vez que a través de esta institución cumple el Estado con sus cometidos generales.

Entonces, la descentralización administrativa es la forma de organización a través de la cual el Estado, crea instituciones con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía orgánica, además estos órganos están sujetos a controles especiales de la administración central, con ellos el Estado pretende mejorar el bienestar social.

2.2.1. Los Organos Desconcentrados

En la medida en que el Estado ha ido ampliando sus actividades en razón de sus objetivos sociales de acuerdo con la Constitución, la administración pública ha diversificado sus instituciones y sus formas de organización, como es el caso de la desconcentración.

En términos simples desconcentrar es desligar algo del centro, Desconcentración,

²³ Fraga Gabino, Op. cit. pág. 212

²⁴ Serra Rojas Andrés, Op. cit. pág. 778

la posición desviada de un centro dado.

Se puede decir que la desconcentración esta dentro del cuadro de la centralización que solo se distingue por la forma periférica en que desarrolla sus acciones nos dice Alfonso Nava Negrete, que "los órganos más que organismos desconcentrados son parte de la centralización administrativa cuyas atribuciones o competencias la ejercen en forma regional, fuera del centro geográfico en que tiene su sede el poder central supremo. Luego pueden desconcentrarse las administraciones federal, estatal y municipal. La administración del Distrito Federal tiene como principales órganos desconcentrados a las delegaciones políticas".²⁵

La desconcentración obedece a razones practicas como es el de descongestionar o descargar de atribuciones a los órganos superiores así como de atribuir de competencia a los órganos inferiores, para Juan Luis de la Valline Velarde, la desconcentración es "aquel principio jurídico, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma."²⁶

Así la desconcentración supone, una relación jerárquica entre órganos pertenecientes a la misma persona jurídica.

En este sentido Andrés Serra Roja nos señala que la Desconcentración Administrativa es; "la transferencia a un órgano inferior de una competencia o un poder de decisión ejercido por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente la relación de jerarquía y subordinación".²⁷

Es evidente que primero se da una relación de autoridad, entre el órgano desconcentrado y aquellas unidades que forman parte de la Administración Pública Federal, ya que estas últimas transfieren recursos presupuestales y apoyos administrativos para el desempeño de las funciones que fueron delegadas previamente.

De los diferente conceptos doctrinales, es evidente que la desconcentración, implica el dar a ciertos órganos funciones sin necesidad de acudir al órgano superior,

²⁵ Nava Negrete Alfonso, Desconcentración, Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa Tomo III, pág. 244

²⁶ De La Valline Velarde Juan Luis, , Ob. cit. pág. 104.

²⁷ Serra Rojas Andrés, Ob. cit. pág. 140.

más que en ciertos casos trascendentes, siendo que con esto podrá manejar, ágilmente cualquier asunto de su competencia dando una mayor fluidez a la administración.

Asimismo las unidades desconcentradas no cuentan con personalidad jurídica ni patrimonio propio, y su ámbito de acción esta previamente determinado, reservándose para el órgano central la facultada de coordinar, planear e implantar una normatividad y el control para conservar la jerarquía, por lo que estamos ciertos que la desconcentración, se produce cuando una norma atribuye a un órgano inserto en una estructura jerárquica una competencia exclusiva sin que este órgano ocupe la cúspide de aquel que le dió vida.

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

Miguel Acosta Romero, señala como variantes de la desconcentración;

“La que se da en estricto sentido o funcional; A esta la define como forma de organización administrativa en la cual se otorga al Organó Desconcentrado por medio de un acto material legislativo, Ley o Reglamento, determinadas facultades de decisión y de ejecución limitadas, que le permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como tener un manejo autónomo de su presupuesto sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior.

En el caso de la desconcentración vertical; Consiste en delegar a órganos directamente dependientes y subordinados, determinadas facultades del órgano superior; en este caso, el superior delega las facultades que considera necesarias al inferior, para que éste actúe con mayor eficiencia y flexibilidad.

La desconcentración regional; Es una variante de la vertical, pero, además de existir la delegación de facultades a los órganos inferiores, éstos se distribuyen geográficamente dentro del territorio, abarcando cada oficina una área superficial de éste, que demande la acción regional.

La desconcentración horizontal: Consiste en crear oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas”.²⁸

²⁸ Acosta Romero Miguel. Op. cit. pág. 145

Acercas de la Desconcentracion indica Juan Luis de la Vallina Velarde que será central o Interna en contra posición a aquella que se realiza en favor de un órgano inserto en un sistema jerárquico, pero cuya competencia abarca solamente una determinada porción del territorio nacional o circunscripción administrativa.

Sigue señalando que la Desconcentracion Externa o Periférica es aquella que realiza un órgano cuya competencia se parcializa por el territorio, es decir, sus atribuciones se localizan en una determinada circunscripción territorial.²⁹

Independientemente de los diferentes tipos y variantes que, de la desconcentracion se han señalado, todas ellas tiene las mismas cualidades, fueron creadas para actuar en un determinado territorio, a un mismo nivel o rango, además cumplen con un servicio específico, por lo que, se puede decir que la desconcentracion a nivel Central y dentro del ámbito Paraestatal es el mismo fenómeno en uno y en otro pues solo se distingue por el Régimen Administrativo que lo ejecuta.

En nuestra normatividad se encuentra regulada la desconcentración dentro de la administración Centralizada, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 16° expresa:

Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios cualquiera de sus facultades excepto aquellas que por disposición de la Ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares ...

De igual forma se expresa en el artículo 17°, de este ordenamiento:

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

²⁹ De La Vallina Velarde Juan Luis, Op. cit. pág. 98

Por otro lado se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de abril de 1979, que para la creación o extinción de los órganos desconcentrados deberá ser a propuesta del titular de la dependencia al Jefe del Ejecutivo.

En virtud de que la desconcentración implica alterar la estructura orgánica de las dependencias las medidas tendientes a llevarla a cabo deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación y solo podrán ser revocables mediante el mismo procedimiento que legalmente las estableció.

Consecuentemente los órganos desconcentrados presentan una serie de características; son creados por una ley o reglamento, dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento Administrativo, su competencia deriva de las facultades de la administración central, su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también pueden tener presupuesto propio, las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen, tienen autonomía técnica, no puede tratarse de un órgano superior en virtud de que (siempre dependen de otro), su nomenclatura puede ser muy variada, su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso estudiando en particular el órgano de que se trate y en ocasiones tiene personalidad jurídica.³⁰

Es innegable que como solución a ese centralismo que se había venido presentando la redistribución de competencia hacia los órganos desconcentrados da como resultado innumerables ventajas que se podrían resumir en; 1.- Descongestiona la Administración Central, 2.- Permite que conozca el asunto un órgano mucho más idóneo y por tanto lo resuelve de mejor manera y 3.- Los administrados tendrán mayores oportunidades de acercarse a la Administración.

Entonces la desconcentración se presenta cuando, las facultades de decisión y mando, son transferidas a órganos inferiores, estos se encuentran vinculados por el poder jerárquico con el órgano centralizado del que dependen, de igual forma se les otorga cierta libertad técnica y administrativa, para su creación será mediante una Ley, Reglamento e incluso por decreto administrativo.

³⁰ Acosta Romero Miguel. Op. cit. pág. 155

2.3 La Administración Pública Paraestatal

A partir del triunfo de la Revolución el Estado se aboca a reconstruir la economía nacional una vez promulgada la Constitución de 1917, se establecen las bases para el ejercicio de la rectoría económica por parte del Estado.

Con el desarrollo del sistema financiero y monetario y la promoción del crédito agrícola e industrial, se comenzó así una política tendiente a conformar una infraestructura moderna.

Durante la gestión del Presidente Calles, se establecieron las primeras empresas públicas como el Banco de México S.A., La Comisión Nacional Bancaria que permitiría el control del circulante, la orientación selectiva de créditos y sobre todo el financiamiento del gasto público entre otras.

La realidad es que hasta el 18 de noviembre de 1942, con la reforma a la fracción XXXI, del Artículo 123º Constitucional se incluye la existencia de empresas administradas por el Estado, sin embargo, con las reformas Constitucionales a los artículos 90º y 93º publicados el 21 de abril de 1981, en el Diario Oficial de la Federación, se consigna la existencia de la Administración Pública Paraestatal.

Además de las reformas antes señaladas se realizaron otras en donde el propósito es reordenar al sector paraestatal, en virtud de las condiciones económicas imperantes en ese entonces, es así como, mediante Decreto del 2 de febrero 1983 se reforman los artículos 25º, 26º y 28º de nuestra Carta Magna, en estos se establecen los principios básicos del sistema económico Mexicano.

Más aún, el Estado organiza un plan nacional de desarrollo al cual se sujetan obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. Asimismo se enmarcan los principios de la participación del Estado en la economía, a esto se refiere cuando el Estado realiza de manera exclusiva funciones en áreas estratégicas no constituyendo monopolio alguno y para el eficaz manejo de las áreas estratégicas del Estado, éste contara con los organismos y empresas que requiera y así también para las actividades de carácter prioritario en donde participe para así o con los sectores social y privado, estas reformas establecen los principios que posteriormente se desarrolla con

la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

El artículo 90º Constitucional claramente expresa que la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal, esta última se encuentra regulada en el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que señala;

El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliara en los términos de las disposiciones legales correspondientes de las siguiente entidades de la administración pública paraestatal;

I.- Organismos descentralizados;

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III.- Fideicomisos.

El maestro Miguel Acosta Romero, señala que “la administración paraestatal nos da la idea de una administración paralela a la existente ya que el termino “paraestatal” significa “ al lado de”. Continúa señalando que es la forma de organización administrativa que conforme a la ley, se establece junto a la administración centralizada, mediante organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos públicos para la realización de actividades específicas de interés público con una estructura, funciones recursos y personalidad jurídica independiente del Estado”.³¹

Por otro lado Andrés Serra Rojas expresa que “ la Administración Pública Paraestatal esta 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 mantiene estrictas relaciones de control y vigilancia a cargo de aquellas y dividida en sectores para tal efecto”.³²

Cuando el Estado interviene en forma exclusiva y bajo un régimen jurídico especial en el proceso productivo, para la satisfacción de determinadas necesidades sociales o cuando así lo exige el interés general, estaremos ante una empresa pública o

³¹ Acosta Romero Miguel. Op. cit. pág. 137

³² Serra Rojas Andrés. Op. cit. pág. 729

empresa del Estado.

Como se ha señalado se agrupan dentro del sector paraestatal a los organismos descentralizados los cuales ya hemos tratado, por lo que, expondremos brevemente lo referente a las empresas de participación estatal y los fideicomisos.

Considerando que la empresa empezó siendo una forma de organización de los particulares con fines de lucro el Estado al ejercer una mayor influencia sobre esta, crea posteriormente empresas propias denominadas empresas públicas.

Empresas de Participación Estatal, son consideradas de conformidad con el artículo 46º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

Son empresas de participación estatal mayoritarias 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 satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:*
 - a) *Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales conjunta o separadamente, o aporten o sean propietarios de más de 50% del capital social.*
 - b) *Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que solo 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 y su equivalente, o bien de signar 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 sea dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o algunas o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Reciben el nombre Empresas de Participación Estatal, en virtud de que en la formación de la misma concurren el Estado y los particulares, asimismo la participación de Estado, sea esta mayoritaria o minoritaria va en función de la importancia de la empresa, sin embargo, esta deberá satisfacer necesidades colectivas es decir, que tenga un interés social.

Nuestra legislación, solo considera a las empresas de participación estatal mayoritaria y en ellas incluye a las sociedades nacionales y auxiliares de crédito a las instituciones de seguros y fianzas, y a todo tipo de sociedades mercantiles, sociedades y asociaciones civiles en la que Gobierno Federal, o las entidades paraestatales, conjunto o separadamente aporten o sean propietarios de más de 50% de su capital social.

Por lo que consideramos que la empresa pública la podemos conceptualizar como una entidad pública en la que participa el Estado.

Los fideicomisos; Se empieza a legislar sobre esta figura a partir de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1924, la cual tuvo su origen en el Proyecto Creel, que fue presentado en la convención Bancaria, celebrada en el mes de febrero del mismo año.

Poco tiempo después es expedida la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito 26 de agosto de 1932, al precisar la naturaleza jurídica como una afectación patrimonial.

El fideicomiso es una figura mercantil que empieza a celebrarse primeramente entre particulares, para después, con la mayor participación del Estado en la vida económica, surja una variante, que da paso al Fideicomiso Público o de Estado.

El fideicomiso puede definirse como "un acto jurídico por medio del cual el gobierno federal, estatal o municipal, a través de sus órganos competentes y en carácter de fideicomitente, transmite la propiedad de sus bienes privados a una institución bancaria autorizada, llamada fiduciaria, para que se apliquen a un fin lícito, de interés social, y por ende público, y que repercuten en beneficio de terceros, llamados fideicomisarios."³³

Asimismo, José Francisco Ruiz Massieu, señala que; "El fideicomiso público es

³³ Galindo Camacho Miguel. Op. cit. pág. 143

un patrimonio autónomo afectado por el Gobierno Federal o por otra empresa pública, que es administrada por una institución fiduciaria para la realización de un fin de interés público".³⁴

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reglamentaria del artículo 90° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, señala en el párrafo tercero del artículo 3°. Los Organos que componen la administración pública paraestatal.

Como parte de la Administración Pública Federal, el Fideicomiso, se encuentra en el artículo 47° del ordenamiento antes señalado que a la letra dice:

Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3°, 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.

Destaca el maestro Gabino Eduardo Castrejón García, que el fideicomiso público es como un contrato por medio del cual, el Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos; a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, entidad o municipios o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria para realizar un fin lícito, de interés público.³⁵

Podemos observar que cuando existe un vínculo legal éste crea obligaciones entre las partes por lo que se considera la existencia de un contrato, ya que el Código Civil establece "Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear,

³⁴, Ruiz Massieu José Francisco, La empresa pública en México, 1980. pág. 135.

³⁵ Castrejón García Gabino Eduardo, Derecho Administrativo Mexicano I Cárdenas Editor, México, pág. 269

transferir, modificar o extinguir obligaciones". Los convenios producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos.

Los elementos del fideicomiso son:

1º.-El Fideicomitente, es la persona o institución que constituye el fideicomiso, esto es la que aporta los bienes y que para el caso solo lo es el Ejecutivo Federal, señala el artículo 41º de la Ley federal de Entidades Paraestatales:

El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien será el fideicomitente único de la Administración Pública Federal Centralizada, cuidará que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitados,...

2º.-El Fiduciario, cualquier institución de crédito, autorizada para actuar como fiduciario en este caso solo pueden ser Sociedades Nacionales de Crédito(de Banca múltiple o de Banca de desarrollo) y el Banco Obrero, S.A.

3º.-Fideicomisario, es la persona o institución a quienes se destina determinados bienes o fondos para un fin lícito que se traduce en beneficio para esta tercera persona.

Entre las formas legales establecidas además de la desincorporación del sector paraestatal señala Miguel Acosta Romero que con esta no solo se pretende la venta de tales entidades si no que se contemplan además otras disyuntivas como son:

- 1.-Fusión
- 2.-Extinción.
- 3.-Transferencia, y
- 4.-Liquidación.

Las cuales son elegidas por el Estado, dependiendo de la situación real que guarde la entidad en el instante en que se decida su desincorporación.³⁶

La Fusión: Opera entre entidades en las cuales la relación existente de sus actividades permite unificar programas y objetivos, mejorar su estructura administrativa, simplificar sus procesos de producción, optimizar el empleo de sus recursos financieros técnicos y humanos en general incrementar su eficiencia y productividad.

³⁶ Acosta Romero Miguel. Op. cit. pág. 156

La Extinción: Opera en el caso de entidades cuyas actividades se dupliquen, que hayan alcanzado los propósitos para los cuales fueron creados, que no cumplan con sus fines u objetos sociales o cuyo funcionamiento no es suficiente dentro de la economía nacional, considerando aquellos que enfrentan una situación técnica difícil.

La Transferencia: Se otorga a los Gobiernos Estatales que contribuyan al establecimiento de la política de descentralización del federalismo y que promuevan el desarrollo regional en donde realicen sus actividades las entidades transferidas.

La Liquidación, a ésta se someten las entidades que no tengan el carácter de estratégicas o prioritarias, considerando el impacto de venta sobre otras empresas de la misma rama y evitando la formación de monopolios y oligopolios preservando las proporciones de la inversión extranjera.

CAPITULO III

RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL.

- 3.1. -Reseña Histórica.
- 3.2. -Concepto.
- 3.3. -Bases Constitucionales y Legislativas.
- 3.4. -La Seguridad Social.

3.1.- Reseña Histórica

La vida del hombre principia sin su voluntad, se desarrolla cada vez más a partir de su niñez y termina también sin que la voluntad pueda de manera general intervenir, en efecto cuando el hombre esta expuesto a los riesgos comunes de su existencia, como la incapacidad total o parcial, la vejez o la propia muerte, existe la posibilidad de que sea en los primeros casos el y en el ultimo su familia una carga para la sociedad.

Desde este punto de vista es obvio que la Seguridad Social siempre ha existido, sin embargo, los indicios más claros los encontramos en la época prehispánica en donde Moctezuma considero como un deber del Estado mirar por los ancianos y enfermos es así como mando construir un Hospital y Hospicio.

En cuanto a las medidas para proteger al pueblo en época de carestía y escasez de alimentos los almacenes llamados Petracalli o Petracalco donde se almacenaba el fruto de las cosechas de las tierras del palacio Tecpancalli, estos graneros no eran para satisfacer las necesidades solamente de los gobernantes sino también a beneficio de la población.

Los antiguos mexicas practicaron otro principio de Seguridad Social tal es el caso de la acción masiva en favor del Calpulli o Clan, formado de casas de familias este clan poseía ciertas tierras comunes en donde nadie tenia titulo de la tierra que trabajaba y solo se le permitía hacerla producir, existiendo hasta veinte Calpulli diferentes, o la incipiente solidaridad surgida por la afinidad en el quehacer de los Pilles, Macchualis y Pochtecas.

Fueron precisamente las denominadas Cajas de Comunidades Indígenas, herencia tomada de la Colonia, experiencia y realidad de nuestro pueblo, estas sé forman con fondos de ahorro común destinados a los servicios municipales y religiosos de la comunidad en la enseñanza, la atención médica gratuita, a la ya mencionada protección para ancianos y desvalidos y al fomento agrícola, esto con la concesión de créditos.

Con el advenimiento de la imposición Española, sufre algunos cambios y en materia de Seguridad Social, surgen los Gremios, las Cofradías y los Montepíos,

fundándose por Cédula Real del 2 de junio de 1774, el primer Monte de Piedad en México, similar al que se fundó en España en 1761, este era para la asistencia social de los trabajadores del Virreinato.

En cambio las Cofradías y los gremios tenían como característica la organización de oficios, como: sastres, panaderos aún individuos que desempeñaban profesiones liberales, así como empleados de gobierno.

Asimismo en el período colonial se instauró el Sistema de Contra- Prestación en que se establecen cuotas destinadas a cubrir los riesgos por anticipado, el cual tiene como origen las Cajas de Comunidades Indígenas que son netamente Mexicanas y las Cofradías que son de procedencia española.

Una vez que tomo vida el movimiento de Independencia tuvo indudablemente como objetivo principal alcanzar la autonomía de los Criollos con respecto a la Corona Española, y a la vez obtener sus derechos, uno de los principales iniciadores de esta lucha armada es Don Miguel Hidalgo y Costilla, caudillo insurgente, que fue influenciado con los manifiestos y ensayos de los clásicos franceses como Montesquieu y Rousseau.

Es así como el 19 de octubre de 1810 mediante su Bando desata una fuerza social importante al suprimir la esclavitud, habilitando a nuestros antepasados a luchar por su libertad y sus derechos sociales, otro punto sobresaliente en el Bando que expidiera el 5 de diciembre de ese mismo año, es aquel que indica, la tierra debe ser repartida para abolir la servidumbre y dotar al pueblo de un ingreso digno y un mínimo de seguridad para sí y su familia.

Actualmente, se considera lo expresado por Don Miguel Hidalgo y Costilla como el documento que dio inicio a la Seguridad Social en México y en el mundo.

Con estos principios, el Generalísimo José María Morelos y Pavón, continua con el movimiento de Independencia al ratificar los Bandos de Hidalgo, sin embargo, va más lejos pues expide el 14 de septiembre de 1813, un documento que se conoce con el nombre de Sentimientos de la Nación, en el cual se expresan las bases de la Seguridad Social, cuando dice que "es preciso se moderen la opulencia y la indigencia, que se mejore el jornal del pobre, que se mejoren sus costumbres, que se aleje la ignorancia" al

afirmar estos conceptos se prevén norma que están incluidas en los programas de Seguridad Social al establecer principios de igualdad entre los individuos.

Después del movimiento Insurgente de 1810, transcurre un periodo en que no hay una legislación del trabajo propiamente como tal, lo cual se da hasta la Constitución de 1857, señalaba en su artículo 73° fracción XXVI, se faculta al Congreso para otorgar permisos y recompensas por servicios eminentemente prestados a la Nación o a la humanidad, solo que esto pasó de ser una concesión graciosa por parte del Congreso el que particularizó a discreción.

La inquietud de los trabajadores originó en 1875, se integrara la primera Asociación Mutualista de Empleados Públicos, dándole un fuerte impulso a la Seguridad Social, al igual que la Ley de Pensiones, Montepíos y Retiros para Civiles y Militares.

Los intentos por resolver los problemas sociales, por medio de una adecuada legislación laboral, se manifestó en varios Estados, como la iniciativa presentada por el entonces Gobernador del Estado de México, Vicente Villada, en la cual señala las bases para solucionar los problemas surgidos por los riesgos profesionales. Dos años después, el 9 de noviembre de 1906, el Gobernador de Nuevo León el General Bernardo Reyes, expidió otro código laboral en el que se aceptaba ya la teoría de que la responsabilidad de los accidentes debía recaer en la industria misma y no en el patrón como riesgo inherente al contrato de trabajo.

El Lic. Gustavo Arce Cano, en su obra "Los Seguros Sociales en México", nos recuerda que por primera vez en México en el artículo 135° de la Ley del Trabajo expedida en Yucatán el 11 de diciembre de 1915, por el General Alvarado, decía: "El Gobierno fomentará una asociación mutualista, en la cual se aseguran los obreros contra los riesgos de vejez y muerte".³⁷

La Seguridad Social en México, toma impulsos sobresalientes y como respuesta a las peticiones del movimiento obrero el Constituyente de 1917, aprobó el Título VI del Trabajo y de la Prevención Social que el artículo 123° fracción XXIX consagra el siguiente texto, "Se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros

³⁷ Arce Cano Gustavo. Los Seguros Sociales en México. Porrúa. México pág. 70

populares, de invalidez de vida y cesación involuntaria de trabajo de accidentes y otros fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado deberán fomentar la Organización de Instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular”.

Los constituyentes, al redactar la fracción XXIX, fue para proteger a los trabajadores ante el infortunio, en los casos derivados de accidentes o enfermedad, con independencia de encontrar su origen o motivo en el trabajo, así como proteger a los familiares dependientes del trabajador, sobre en el supuesto de ausencia total de quien sostiene el hogar.

Fue un avance de muy alto contenido social, al igual que el resto de las disposiciones para regular los factores de producción pues el contrato de trabajo era considerado como una simple modalidad del contrato civil, donde el hombre trabajador, minimizado, se equiparaba a una cosa o a un bien y su esfuerzo sólo era una mercancía, sin gozar de las garantías indispensables para enaltecerlo.

Asimismo, no se había consagrado aún el derecho de libertad de asociación, ni se acondicionaban los locales en que se prestaba el trabajo, mucho menos se podía pensar en mejores prestaciones económicas o en los servicios que luego habrían de otorgar los seguros sociales.

Al respecto resume el maestro Mario de la Cueva, “En el último cuarto del siglo XIX, se inició un gran movimiento ideológico y social en el viejo Continente, una de cuyas grandes manifestaciones es lo que se llamó, en Alemania, la Política Social. Es suficientemente conocido el hecho de que fue en ese país donde nacieron los seguros sociales, fuente primordial y general de lo que hoy denominamos la seguridad social.

Por otro lado, nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, es la culminación de un drama histórico cuyos orígenes se remontan a la guerra de independencia, teniendo como escenario la lucha de un pueblo por conquistar la libertad de su nuevo país, por realizar un mínimo de justicia social en las relaciones humanas y por asegurar un régimen de derecho en la vida social. Los ideales pueden resumirse en unas pocas palabras: Devolver al hombre americano su

dignidad y restituirle el goce de esta tierra suya, hecha para la libertad y el trabajo".³⁸

En esto los trabajadores vieron por fin cristalizados sus anhelos, no sólo en una reglamentación jurídica común sino dentro de un ámbito constitucional, que fue realmente el inicio de la reglamentación en México de la Seguridad Social, toda vez que el 12 de agosto de 1925, se crea la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, con la intención de proteger a todos aquellos que recibían sueldos con cargo al Estado.

Por otro lado, la Ley Federal del Trabajo reglamenta al artículo 123º de nuestra Carta Magna, se aprobó esta el día 18 de agosto de 1931. Al igual este sector presentó el proyecto de la Ley del Seguro Social al entonces Presidente Constitucional Alvaro Obregón, el cual no fue aprobado por no contener fundamentación actuarial, hasta que se dió a conocer en la época del General Lázaro Cárdenas del Río.

El 10 de diciembre de 1942, el Primer Mandatario Manuel Avila Camacho envió la iniciativa de Ley al Congreso de la Unión, siendo aprobada por las dos Cámaras y publicada el 19 de enero de 1943, en el Diario Oficial de la Federación, con la intención de pasar de los seguros aislados hacia uno de Seguridad Social más articulado e integral.

Expresa, Angel Guillermo Ruiz Moreno, los derechos laboral, agrario, educativo y luego el de la seguridad social son producto de las Garantías Sociales, fruto del hecho y del derecho emancipador, esto es, de la transformadora del estado de cosas en el país, plasmado de ideario en nuestra actual Constitución Federal.

Sobre esta trascendencia de nuestra carta magna, el jurista Jorge Carpizo afirma:

"La Constitución real de un Estado no es únicamente la realidad ni el cuaderno que recibe ese nombre, sino el punto en el cual la realidad jurídicamente valorada y la Constitución escrita se encuentra. Es decir, la Constitución no es sólo un ser o únicamente un deber ser, sino que es un deber-ser.

Detrás de cada una de las palabras de la Constitución se encuentra nuestra historia nacional; en cada una se inscriben las reglas del hacer político mexicano y nuestro proyecto de vida colectiva; en cada una se reflejan nuestros anhelos y aspiraciones, en cada una están inscritas las garantías y los procedimientos para hacer

³⁸ De la Cueva Mario, Citado por José Luis Trueba Lara, Afores bajo la lupa, México. 1997, pág. 12

efectivas las facultades que señala y fortalecer así nuestro Estado de derecho; en cada una de ellas está lo que México es y debe ser".³⁹

No es bastante que los derechos de los trabajadores estén plasmados en una Constitución si no se renuevan constantemente, de acuerdo con los avances tecnológicos y con las ideas políticas de lo que es el derecho social, esto con el fin de que no se vean retrocesos o estancamientos de la clase trabajadora.

3.2 Concepto

La expansión de los servicios y prestaciones para los trabajadores en general, han sido constantes y ascendentes y en su conjunto responden a un concepto cada vez más moderno de Seguridad Social, pues ésta tiene como eje vital el anhelo del hombre de protegerse de las necesidades insatisfechas de alimento, vestido, casa y educación, por lo tanto, la realización de la Seguridad Social sólo podrá lograrse eliminando los riesgos que producen la inseguridad, es decir, satisfaciendo las necesidades, lo cual sólo será posible dando al hombre un régimen de protección contra los riesgos comunes de la vida y de cubrir las necesidades, cuya satisfacción sería al mismo tiempo esencia a la estructura de la colectividad.

Se dice que la Seguridad, permite eliminar la inseguridad proveniente de la adversidad y las contingencias a que estamos expuestos, por otra parte, la seguridad proporciona al ser humano, los elementos necesarios para la subsistencia conforme a las fuerzas y aptitudes, sin más limitación que el respeto al recíproco derecho de los demás.

Varios tratadistas de esta materia al hacer su estudio respectivo han elaborado los siguientes conceptos:

La opinión de Mario Pasco Cosmopolitas, citado por Angel Guillermo Ruiz Moreno, expresa que el concepto de Seguridad Social fue definido por primera vez en la Conferencia Internacional del Trabajo, realizada en la ciudad de Filadelfia en Estados Unidos de Norte América, en 1944, "La Seguridad Social engloba un conjunto

³⁹ Carpizo Jorge, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, UNAM, México, 1985, pág. 2

de medidas adoptadas por la sociedad con el fin de garantizar a sus miembros, por medio de una organización apropiada, una protección suficiente contra ciertos riesgos a los cuales se hallan expuestos. El advenimiento de esos riesgos entraña gastos imprevistos, a los que el individuo que dispone de recursos módicos no puede hacer frente por sí solo, ni por sus propios medios, ni recurriendo a sus economías, ni siéndole tampoco posible recurrir a la asistencia de carácter privado de sus allegados.⁴⁰

Para Miguel Huerta Maldonado, la Seguridad Social "es un conjunto de medios técnicos que garantizan la eficacia de la protección frente a las contingencias. Es una doctrina y una técnica, como doctrina, es el derecho universal al goce solidario de los bienes materiales y culturales que confieren dignidad a la vida humana, como técnica, es el conjunto de medios que adopta la sociedad, el Estado como parte de la política social, para garantizar el pleno ejercicio de ese derecho, formula básica de la justicia social".⁴¹

Miguel García Cruz, define a la Seguridad Social como "un derecho natural de observancia obligatoria y de aplicación universal para el logro de una economía auténtica y racional de los recursos y los valores humanos que asegure a toda la población una vida mejor con ingresos o medios económicos suficientes para una subsistencia decorosa, libre de miseria, temor, enfermedad, ignorancia y despreocupación, con el fin de que se establezca, mantenga y acreciente el valor intelectual, moral y filosófico de su población activa, se prepare el camino a las generaciones venideras y se sostenga a los incapacitados eliminados de la vida productiva".⁴²

Otro autor Francisco González Díaz Lombardo, señala "La Seguridad Social, no solamente se haya condicionada por factores biológicos, lógicos o psicológicos, sino también económicos de producción y circulación de organización técnica de las empresas y aumento de la potencialidad económica de un país".⁴³

Por su parte el Dr. Francisco José Mártone, dice que "la Seguridad Social es

⁴⁰ Ruiz Moreno Angel Guillermo, Nuevo Derecho de la Seguridad Social, Porrúa México, 2001, pág. 36

⁴¹ Huerta Maldonado Miguel, Citado por Miguel García Cruz, Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social, México, 1962, UNAM, pág. 17

⁴² García Cruz Miguel, La Seguridad Social, IMSS, México 1955, pág. 120

⁴³ González Díaz Lombardo Francisco, Cursillo de Seguridad Social Mexicana, Universidad de Nuevo León, México 1959, pág. 189.

sinónimo de bienestar, de salud, de ocupación adecuada y segura; de amparo contra todos los infortunios y previsión. En fin, es la elevación de la personalidad humana, en todo su complejo psicofísico, amparando todos los riesgos fundamentales, pérdida de salud, pérdida de capacidad de trabajo por enfermedad, por vejez, e incluso por accidente, pérdida del salario, en caso de paro forzoso, invalidez ajena al trabajo, procurando proteger la integridad física - orgánica de los hombres conservándola o recuperándola cuando sea permitido, manteniendo en lo posible la capacidad de ganancia".⁴⁴

Luego, Gustavo Arce Cano en su obra denominada "De los seguros sociales a la seguridad social" en el que señala el concepto de seguridad social, que bien vale la pena transcribir "La seguridad social es el instrumento jurídico y económico que establece el Estado para abolir la necesidad y garantizar a todo ciudadano el derecho a un ingreso para vivir y a la salud, a través del reparto equitativo de la renta nacional y por medio de prestaciones del seguro social, al que contribuyen los patrones, los obreros y el Estado, o alguno de éstos, como subsidios, pensiones y atención facultativa, y de servicios sociales, que otorgan los impuestos las dependencias de aquél, quedando amparados contra los riesgos profesionales y sociales, principalmente de las contingencias de la falta o insuficiencia de ganancia para su sostenimiento y el de su familia".⁴⁵

Es decir, que el derecho a la Seguridad Social es válido para todos los individuos y que debe ser respetado por los mandatarios o gobernantes en un afán de satisfacer aquellas necesidades que permita a sus gobernados tener una vida mejor e incluso para los discapacitados que en un tiempo fueron productivos, además de aquellos que por enfermedad o por haber nacido con alguna deficiencia, requieran de los mínimos de la Seguridad Social, para subsistir y dejar así de ser una carga sólo para los familiares que en mucho de los casos dejan al Estado toda la responsabilidad de estos individuos que son atendidos a través de la asistencia pública.

En el ámbito internacional vemos que, la declaración de Ottawa de la VIII Conferencia de los Estados de América, miembros de la Organización Internacional del Trabajo, celebrada precisamente en Ottawa en 1967, acordó "La Seguridad Social debe

⁴⁴ Mártom Francisco José, Seguro Social Obligatorio, Buenos Aires, Argentina 1951, pág. 17

⁴⁵ Arce Cano Gustavo, De los Seguros Sociales a la Seguridad Social, Porrúa, México, 1972, pág. 15

ser un instrumento de auténtica Política Social, para garantizar un equilibrio en el desarrollo social y económico y una distribución equitativa de la renta nacional. Por lo que, los programas de Seguridad Social deben ser integrados en la planificación económica general del Estado, con el fin de destinar a éstos los recursos humanos y financieros necesarios de acuerdo con la situación económica del país.

La propia Organización Internacional del Trabajo, en su publicación sobre la Seguridad Social, guía de educación obrera señala que: "a efectos de esta guía, definiremos la seguridad social como la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de no ser así ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos".

Posteriormente, la declaración de México, sobre principios de la Seguridad Social Americana, lograda en la VI Conferencia Interamericana de Seguridad Social realizada en 1960, expresa que la Seguridad Social implica "garantizar que cada ser humano cuente con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades en un nivel adecuado a las necesidades".

El concepto de seguridad social se desprende de la esencia humana, es un derecho natural, no como norma lógica derivada de una idea trascendente de justicia, sino, mas bien, como una idea que posee un fundamento natural y real en la vida del hombre.

Como disciplina y como idea, se limita a servir a la raza humana para satisfacer a sus necesidades espirituales y materiales mediante un orden jerárquico, pero como expresión jurídica no se limita a asegurar la existencia física y la libertad espiritual del hombre, sino que agrega a sus componentes el de una existencia digna.

Entonces la Seguridad Social es un sistema de garantía contra contingencias de la vida humana, desde antes del nacimiento hasta la muerte, con vista al bien común, contingencias sobre las cuales la colectividad admite responsabilidad.

3.3 Bases Constitucionales y Legislativas

Como se ha señalado el hombre reclama necesariamente la formación de grupos sociales, pero una vez que ha nacido la comunidad, se establece entre los individuos que la forman un intercambio de actividades, para asegurar una convivencia pacífica y armónica es necesario que todos los individuos realicen sus propios fines, bajo un conjunto de normas de conducta que al mismo tiempo garanticen la actividad de cada uno, no permitan menoscabo en la actividad de los demás. Este bien común no se logra sino mediante la ordenada actividad de los particulares y la ordenación de esta actividad sólo se alcanza mediante normas de conducta.

Una vez redactada y aprobada la carta magna de 1917 en la que con anticipación a las de la época, se elevaron a rango constitucional las garantías sociales, después enmendada en el año de 1929, en la que se federalizó lo correspondiente a las normas de trabajo, determinó que dentro de las leyes reglamentarias que transformara la condición de la clase trabajadora, se expidiera la relativa a seguros para los casos de enfermedad y de vejez.

Como fundamento jurídico primario de la seguridad social encontramos a la Constitución General de la República, en concreto en el artículo 123° que consagra los derechos integrados en favor de la clase trabajadora, éstos se otorgan a través de organismos públicos descentralizados, creados por leyes.

La ley de estos Institutos es reglamentaria del artículo antes señalado, estos son:

La Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, reglamenta la fracción XXIX, del apartado "A".

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamenta la fracción XI, del apartado "B".

La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, reglamenta el segundo párrafo de la fracción XII, del apartado "A".

La Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, reglamenta el segundo párrafo del de la fracción XII, apartado "B".

En virtud de que la Constitución declara de "utilidad pública" la expedición de la Ley del Seguro Social, es la fuente formal más importante, así como aquellos ordenamientos que rigen a los organismos descentralizados señalados con anterioridad sin dejar de agregar las disposiciones de cada una de las Entidades Federativas.

La Constitución, considerada como el eco de las aspiraciones y demandas populares, la que hace del trabajador el eje de los derechos sociales de los mexicanos y es por el derecho al trabajo que se puede acceder en nuestro país a los demás derechos y a la Seguridad Social.

El TÍTULO SEXTO Del trabajo y de la prevención social, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 123° lo siguiente:

Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverá la creación de empleos y la organización social para el 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.

Apartado A, Fracciones:

XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas....

XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten....

XXIX. "Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares...."

De la Seguridad Social de los trabajadores en general, podemos decir que es el sector más numeroso, el sustento de este sector se da por medio de cuotas obrero patronales y sus servicios son otorgados por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En el mismo se incluyen regímenes de seguros de enfermedades, maternidad, riesgos de trabajo, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte y las guarderías infantiles.

La Ley del Seguro Social, se refiere a la seguridad social en su artículo 2° en los siguientes términos:

La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios necesarios para el bienestar individual y colectivo.

Como disposiciones reglamentarias entre otras tenemos: Reglamento a la Ley del Seguro Social, Reglamento para la imposición de multas por infracciones a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus reglamentos, Reglamento del seguro obligatorio de los trabajadores temporales y eventuales urbanos, Reglamento del seguro social obligatorio para los trabajadores de la construcción, por obra o por tiempo determinado, Reglamento para el seguro social obligatorio de los trabajadores del campo y Reglamento para la incorporación voluntaria al régimen obligatorio del seguro social de los trabajadores domésticos, etcétera.

Por lo que respecta a los trabajadores al servicio del Estado, la Seguridad Social para este tipo de trabajadores, se encuentra regulada de igual forma por el artículo 123° Constitucional solo en su Apartado "B", que indica:

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

En las fracciones; XI, XIII, XIII, bis. y XIV. Se establecen las bases mínimas conforme a las cuales se organiza la seguridad social, se proponen las ramas que debe cubrir, accidentes y enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte.

Por lo que toca a los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como, el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes. El personal de confianza disfrutará de las medidas de protección al salario y gozaran de los beneficios de la seguridad social.

Asimismo la Seguridad Social se encuentra normada por diversas disposiciones,

entre las que destacan: La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicios del Estado, la Ley del Seguro Social, sobre esta ley habrá que hacer alguna aclaración ya que existen servidores públicos de empresas paraestatales que se encuentran inscritos en las regulaciones normativas obrero patronales según el apartado "A", que hemos comentado y la Ley de Seguridad de las Fuerzas Armadas Mexicanas, como los diversos reglamentos y demás disposiciones producto de las leyes reglamentarias.

Como lo señala José Luis Soberanes Fernández, que cita lo expresado por Luis Ponce de León en el sentido de que "la seguridad social de los servidores públicos puede clasificarse para su análisis en cuatro grandes grupos: La seguridad social de los servidores públicos civiles de la federación, la seguridad social de los servidores públicos militares, la de los servidores de las entidades de la federación y municipios, y la seguridad social de los trabajadores universitarios".⁴⁶

Por otro lado, la población no sujeta a una relación de trabajo requiere de protección contra las diversas contingencias sociales y naturales, por lo que no se puede limitar el derecho de la seguridad social al derecho del trabajo, ni el financiamiento de la seguridad social a cuotas obrero-patronales.

A esto se refiere el artículo 4º constitucional:

La Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases

⁴⁶ Soberanes Fernández José Luis, *La Seguridad Social y el Estado Moderno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, pág. 181

y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI, del artículo 73 de esta Constitución.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas.

La protección a la salud y el disfrute de una vivienda digna y decorosa se consagraron como norma constitucional, en donde el Estado contribuye al bienestar físico y mental del administrado, prolongar y mejorar la calidad de vida en todos los sectores sociales en especial en aquellos más desprotegidos, es en principio obligación del Estado a quienes además se les debe proporcionar una vivienda y las condiciones para la conservación de la salud.

Sobre el artículo 123º Constitucional, comenta el maestro Alberto Trueba Urbina, "La justicia social del artículo 123º no es solo la aspiración de sus estatutos para proteger y tutelar a los trabajadores que anacrónicamente se denominan subordinados por encima del también anticuado justo medio aristotélico sino a todos los prestadores de servicios, para que obtengan la dignidad de personas, al mejorar en sus condiciones económicas, y para que alcancen su redención mediante la socialización de los medios de producción y otorgarle por ello a la clase obrera el derecho a la revolución proletaria. La asociación profesional y la huelga general, son medios jurídicos para materializar la socialización por la vía pacífica y violenta".⁴⁷

Por lo que en la actualidad la población no sujeta a una relación de trabajo se encuentra en algunos aspectos protegida ya en materia de seguridad social por la Ley General de Salud, por la Ley Federal de Vivienda, y por la Ley del Seguro Social en lo referente a los servicios sociales y de solidaridad social así como, por lo relacionado con

⁴⁷ Trueba Urbina Alberto, La primera Constitución Político-Social del mundo. Porrúa, México, 1971, pág. 33

el régimen voluntario del seguro social y con la incorporación voluntaria al régimen obligatorio, de igual forma se incluye a la población protegida por programas de asistencia y prevención social.

3.4 La Seguridad Social

La seguridad por una parte permite eliminar la inseguridad proveniente de la adversidad y las contingencias a que se está expuesto, asimismo proporciona al ser humano los elementos necesarios para la subsistencia, conforme a sus fuerzas y aptitudes, sin más limitación que el respeto al recíproco derecho de los demás.

Al respecto cita Roberto Báez Martínez que “Esta inseguridad en que el hombre se halla inmerso no comprende sólo un determinado sector o área de la vida humana, sino que ocupa la totalidad de la propia existencia del hombre, inseguridad que siendo total, impulsa la actividad humana en orden a ponerle coto igualmente, en un sentido total, por lo que el hombre combate a la inseguridad, o cuando menos así lo pretende, en tantas direcciones cuantas ella toma en relación con la vida”.⁴⁸

Lo que nos demuestra que el hombre a través del tiempo ha buscado formas de atender los problemas sociales, así desfilaron en el tiempo la caridad, la beneficencia pública, la asistencia pública, la previsión social y los seguros sociales antes de llegar a la seguridad social.

La caridad, tiene más que nada un antecedente religioso, dado que desde el punto de vista histórico todas las religiones la han practicado. Constituyo una ayuda a los necesitados, fomentada por los organismos religiosos siendo de cualquier manera un aporte precario de previsión individual.

La beneficencia pública, consiste en hacer bien por el bien mismo. Fue practicada por organismos integrados por particulares que recurren a medios lícitos e idóneos para acumular fondos dedicados a la ayuda al prójimo. Es la caridad practicada por particulares en beneficio de quien lo solicita y necesita.

⁴⁸ Báez Martínez Roberto, Derecho de la Seguridad Social, Trillas, 1ª. Edición México 1998, pág. 7

Cuando el Estado toma a su cargo el auxilio de los desvalidos, entonces esa acción es la denominada asistencia pública, esto sucedió cuando los benefactores dejaron de apoyar la recaudación, por lo que, la creación de servicios públicos para las nuevas tareas de la asistencia le dio la posibilidad de llegar a toda la población.

Por otro lado, el mutualismo es una institución formada por la recaudación de individuos que ponen en común determinadas obligaciones, solventados por sus integrantes, es decir, que se propone cubrir riesgos que son comunes, con el esfuerzo también común de sus participantes, mediante el reparto equitativo de su costo; mientras que la técnica adoptada por los seguros privados consiste en los requisitos exigidos para su otorgamiento, financiación. La característica de la sociedad de socorros mutuos subsistió para subvenir a los riesgos de enfermedad y de muerte.

El Diccionario Jurídico Mexicano define la previsión social, como "El conjunto de acciones públicas o privadas destinadas a la protección de la población en general y de los trabajadores y de sus familiares en particular, contra las contingencias o desastres que provengan de situaciones imprevistas".

La previsión social, surge con la idea de que el empresario, al crear un riesgo, debe tener la responsabilidad por los daños y perjuicios que sufran los trabajadores con motivo o ejercicio del trabajo, por lo que la previsión social surge con la teoría del riesgo profesional, el cual en opinión del maestro Mario de la Cueva se integra con los principios fundamentales siguientes:

"La idea del riesgo profesional, fundamento de la responsabilidad del empresario la limitación del campo de aplicación de la ley a los accidentes de trabajo, la distinción entre caso fortuito y fuerza mayor, la exclusión de la responsabilidad del empresario cuando el accidente es debido a dolo del trabajador, el principio de la indemnización, la idea de que el trabajador tiene que acreditar la relación entre el accidente y el trabajo".

Angel Guillermo Ruiz Moreno, considera que la previsión social es el conjunto de iniciativas y normas del Estado, principalmente de índole jurídico, creadas y dirigidas para atemperar o disminuir la inseguridad, así como los males que padecen los trabajadores, vistos como clase social económicamente débil dentro o fuera del trabajo".

Esto es atiende principalmente los riesgos en el trabajo, cubrieron en ciertos

casos a los familiares del trabajador de igual forma a quien dependa económicamente de él, esto es, alcanzo nuevos sujetos.

Otra forma más a las ya señaladas es el seguro social, como antecedente resalta el hecho de que los seguros tienen sus antecedentes en las operaciones de comercio que se realizaron en la edad media sin embargo, se da por hecho que los seguros sociales aparecen en Alemania, Francia e Inglaterra a finales del siglo XIX como institución de carácter obligatorio, que impone cargas financieras a patrones y a gobiernos, con una moderada participación de los trabajadores, hecho que les dio tranquilidad al tener garantizada su existencia en la vejez o frente a una imposibilidad de trabajo.

Para el maestro Mario de la Cueva, los seguros tienen un gran significado y lo define de la siguiente manera;

“El seguro social es la parte de la prevención social obligatoria que, bajo la administración o vigilancia del Estado, tiende a prevenir o compensar a los trabajadores por la pérdida o disminución de su capacidad de ganancia, como resultado de la realización de los riesgos naturales y sociales a que están expuestos. El seguro social principió como una de las instituciones del derecho del trabajo y está dividiendo la organización central de la seguridad; su fin es asegurar al hombre que trabaja, el máximo de seguridad en su existencia y la garantía de un nivel decoroso de vida”.

Por otro lado Eduardo Carrasco Ruiz, quien sobre el seguro social precisa:

“El seguro social es un instrumento de la seguridad social mediante el cual se busca garantizar mediante la solidaridad, los esfuerzos del Estado y la población económicamente activa, evitando o disminuyendo los riesgos y contingencias sociales y de vida a que está expuesta la población y los que de ella dependen, para obtener el mayor bienestar social, biológico, económico y cultural posible en un orden de justicia social y dignidad humana”.⁴⁹

Uno más de los conceptos que define al seguro social es aquel que expresa Rafael Tena Suck y Hugo Italo Morales, de la siguiente forma; “El seguro social se ha definido como el instrumento básico de la seguridad social, de orden público, por medio del cual quedan obligados, mediante una cuota o prima que cubren los patrones, los

⁴⁹ Carrasco Ruiz Eduardo, Coordinación de la Ley del Seguro Social. Limusa. México, 1972. Pág. 21

trabajadores y el Estado, a entregar al asegurado o beneficiarios, una pensión o subsidio, cuando se realizan algunos de los siniestros o riesgos que protege o ampara”.⁵⁰

Por lo que, el seguro social es la asociación de personas que se encuentran sometidas a un riesgo común, su eficacia proviene de ser una institución formada por el concurso de asegurados, cuyas cuotas permiten indemnizar las pérdidas que algunos sufren a consecuencia de sucesos fortuitos.

El seguro social requiere para su existencia concreta, de la ciencia jurídica para crear no solo los organismos a cuyo cargo quedara la prestación de los servicios encaminados a la Seguridad Social, sino para establecer el marco jurídico de su legal constitución, organización, financiamiento y operación, entonces el crecimiento del Seguro Social amplía el marco de la seguridad social, ésta es el genero y el seguro es su instrumento.

Sin embargo no solo el pago era suficiente, la realidad exigía, otros servicios necesarios para mitigar la carga de aquellos que forman la asociación y hasta donde el seguro social no puede llegar. Esa forma de atender y dar respuesta a los problemas del hombre, es lo que constituye el tránsito definitivo de los seguros sociales a la seguridad social integral contemporánea, que consiste en proporcionar a cada persona, atendiendo a sus circunstancias y a lo largo de su existencia, los elementos necesarios para conducirla dignamente dando lugar a que todos tengamos una igualdad de oportunidades que de otra manera sería imposible.

Es así como en el seguro social el sujeto directamente beneficiado lo es el trabajador, e indirectamente sus familiares, en tanto que en la seguridad social se brindan prestaciones a personas que no se encuentran unidas por una relación laboral.

En el seguro social, el derecho a obtener prestaciones por parte de los asegurados deriva de las circunstancias de que los sujetos obligados a cubrir cuotas previstas en la ley, y sus prestaciones económicas cubiertas a los asegurados quedan condicionadas al valor de las aportaciones realizadas. En cambio, en la seguridad social, la necesidad es el factor que primordialmente debe tenerse en cuenta, pues muchos servicios de medicina preventiva y análogos se brindan a población no asegurada.

⁵⁰Rafael Tena Suck y Hugo Italo Morales citado por Carrasco Ruiz Eduardo, Op. cit., Pág. 13

En el régimen del seguro social, los recursos para su financiamiento son de índole tripartita, Gobierno Federal, patrones y trabajadores, en cambio en la seguridad social solo el Estado y en su caso solo el Instituto asegurador soportan el costo de sus prestaciones.

Por lo que todo grupo organizado debe asegurar a cada uno de sus miembros ante cualquier eventualidad, condiciones mínimas y decorosas de vida en este principio descansa la seguridad social.

CAPITULO IV

EL I.S.S.S.T.E.

- 4.1. -Breve Revista Histórica.**
- 4.2. -La Ley del I.S.S.S.T.E.**
- 4.3. -Organización y Funcionamiento del I.S.S.S.T.E.**
- 4.4. -Las Unidades Desconcentradas.**
 - 4.4.1. - Naturaleza Jurídica.**
 - 4.4.2. - Competencia y Facultades.**

4.1 Breve Revista Histórica

Una vez que Plutarco Elías Calles, asume la presidencia el 1º de diciembre de 1924, durante su administración, con el objeto de proteger a los funcionarios y empleados públicos de la Federación, se crea el 12 de agosto de 1925, la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro.

Sobre el particular el Presidente Calles, expresa al abrir la sección ordinaria del Congreso, el 1º de septiembre de 1925, con relación a la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro, " se establece un sistema de funcionamiento similar al generalmente adoptado por las naciones más cultas y mejor administradas, no considera ya la pensión como mera gracia que otorga el Estado, sino como una de las condiciones aceptadas por la administración y los empleados que le sirven, siendo sus características principales que la fuente para el pago de pensiones se forme, en parte, con el descuento reducido que se le hace a los empleados sobre el importe de su sueldo ... así como la transmisión de la pensión a sus deudos si aquellos fallecen, considerando la pensión como una contratación de un seguro".⁵¹

En el proyecto de Ley, se acepto como base fundamental la pensión que es la consecuencia del retiro obtenido en razón de haberse llegado a una edad en que se han reducido por lo menos las aptitudes para el trabajo o aún antes que el servidor público se incapacite, sin tomar como factor único el tiempo de servicios, pues sí el funcionario por su edad y demás condiciones conserva sus energías y aptitudes para el trabajo, lo mismo que el gobierno tiene interés en que continúe en servicio activo.

Es necesario comentar que no hubo una clara determinación sobre el tipo de estructura jurídica que adoptaría la entonces Dirección de Pensiones, ya que no existían mayores antecedentes sobre la primera Ley fuente de creación, pues la expedición de la Ley fue el resultado del ejercicio de facultades extraordinarias de que se hallaba investido en el Ramo de Hacienda el Titular del Poder Ejecutivo de esa época, por lo que no existen las actas de debates que en toda discusión se ordenan en el H. Congreso de la Unión, sólo que de su articulado se puede deducir que tenía por objeto la

⁵¹ Secretaría de la Presidencia, México a través de los informes presidenciales, pág. 345

presentación de un servicio público.

Para constituir el fondo de la Dirección, se estipuló en la Ley que se formaría con las asignaciones y percepciones que eran el descuento forzoso a los sueldos de empleados públicos durante el tiempo de sus servicios, asimismo fijo una subvención con cargo a la Federación y a los entonces Territorios Federales y al Distrito Federal de tres mil pesos mensuales como contribución al fondo, la cual se aportaría durante los tres primeros años de vigencia de la ley, y a partir del cuarto año con una cantidad voluntaria pero no menor al 5% de las aportaciones de los trabajadores en el año anterior, esto con el fin de garantizar el pago de las pensiones.

En cuanto a prestaciones se refiere, encontramos las principales, la pensión de vejez, inhabilitación, por muerte o por retiro a los 65 años, después de 15 años de servicio la cual, se fijaba a razón del 1.5% del último sueldo diario multiplicado por el número de años de servicios.

Se pensó en la utilización del fondo para otorgar mayores prestaciones en beneficio de los mismos empleados federales, regulándose los llamados préstamos a corto plazo mediante lo que se podrían solicitar hasta tres meses de sueldo que liquidaría en pagos quincenales con un plazo de 12 meses que tendrían un interés del 12% anual concediéndose también, los préstamos con garantía hipotecaria, sólo aquéllos que tuvieran más tres años consecutivos de servicios, en éstos, no se prestaba más del 67.5% del valor de la finca y su plazo era hasta 10 años con un interés del 9% anual.

Esta ley señalaba como excluidos del régimen de pensiones al Presidente de la República, los Secretarios y Subsecretarios Federales, los Jefes de Departamentos Administrativos, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces del Distrito y Territorios Federales y otros funcionarios que mencionaba, señalando que podrían gozar de sus beneficios siempre y cuando se sometieran al descuento respectivo.

Pero no era suficiente el contar con una Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, asimismo fue aprobado el Estatuto Jurídico el 5 de diciembre de 1938, dando lugar a innumerables críticas, unas basadas estrictamente en razones jurídicas y otras

atendiendo razones de orden político, pero ninguna seguramente con contenido práctico o de justicia, señalando que el estatuto no tenía fundamentación constitucional.

Lo que motivo que el 4 de abril de 1941, fuera reformado el Estatuto Jurídico atendiendo las críticas y los problemas de orden técnico que se presentaron.

Sin embargo, la Ley de 1947 definió a la Dirección General de Pensiones Civiles como establecimiento Público Descentralizado de Servicio y suprimió en su denominación la palabra, "de Retiro", además la facultad para fungir como Instituto de Crédito y de Seguros frente a riesgos, con esta ley se mejoró la calidad y el monto de las prestaciones.

La transformación de la extinta Dirección de Pensiones Civiles, en el organismo denominado: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que mediante la expedición de su Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1959, por el entonces Presidente Lic. Adolfo López Mateos, expresa en toda su amplitud la nueva concepción de la Seguridad Social que el Estado pretendía, respondiendo con ello las necesidades de los trabajadores al servicio del Estado.

El Instituto conservó al igual que la antigua Dirección de Pensiones como órgano supremo a la Junta Directiva dándole la participación a la Federación de Sindicatos, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que nombrara cada una tres representantes, y el Director será denominado por el Presidente de la República, cargo que desempeñaran mientras dure su designación, ya que podrán ser removidos por aquellos que los designaron en cualquier tiempo.

Con relación a las prestaciones, la Ley que se comenta contemplaba catorce, las cuales a su inicio de su vigencia, cumplían con las necesidades de los trabajadores al servicio del Estado, ya que las mismas se indicaban con carácter de obligatorias tales como, adquisición en propiedad en casas y terrenos, el arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto, seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad, seguro de accidentes de trabajo, pensiones por vejez, invalidez y muerte.

Durante la vigencia de esta Ley se incluye el apartado "B" al artículo 123º, Constitucional, y se eleva a rango constitucional el derecho a la Seguridad Social de

los Trabajadores al Servicio del Estado, inmediatamente después se lleva a cabo la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que es Reglamentaria del apartado "B" Constitucional que se menciona.

Con el fin de que un gran número de servidores que se encontraban en el interior de la República contaran de inmediato con las prestaciones y servicios que la Ley consignaba; debemos destacar que durante la vigencia de esta Ley se otorgaron facultades a la junta Directiva de establecer Sucursales o Agencias de la Dirección en los Estados y Territorios Federales (Territorio Norte y Sur de Baja California y Territorio de Quintana Roo) y en su caso, también podría determinar la suspensión de éstas.

De esta manera la Ley con su carácter eminentemente proteccionista de la Seguridad Social, de todo aquél trabajador al servicio del Estado, mejoró los beneficios para éstos y su familia.

4.2 La Ley del I.S.S.S.T.E

La Ley del ISSSTE de 1960, cumplió adecuadamente sus propósitos, su revisión a fondo que se llevó a cabo en 1983, dió como resultado que el nuevo ordenamiento contemple el perfil de demanda de la Seguridad Social, en función del crecimiento y características actuales de sus derechohabientes, con la idea de fortalecerlo y prepararlo para enfrentar los retos del presente y del futuro inmediato, que le permita además contar con los instrumentos y medios financieros, organizativos y humanos, que se requieran para tutelar eficazmente la Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio de Estado y sus familiares.

Todo ello, fue posible por el planteamiento de la nueva Ley del ISSSTE, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 1983, que entraría en vigor el 1º de enero de 1984. es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República, en cuanto a la elaboración se tuvo especial cuidado en garantizar los derechos adquiridos o por adquirir de los asegurados.

El ordenamiento antes señalado en su primer párrafo del artículo 4º indica:

La administración de los seguros, prestaciones y servicios de que trata el artículo anterior, así como la del Fondo de la Vivienda, está a cargo del organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con domicilio en la ciudad de México....

La doctrina ha calificado al Instituto de Descentralizado por servicio, asimismo se ha preocupado en el análisis de los órganos de esta índole, por la comprensión de su naturaleza, pero hasta la fecha no ha sido posible un consenso ni en el campo teórico, ni en el campo de la legislación positiva. Se puede decir que se fundamenta en la necesidad de la prestación de un servicio público, cuyo manejo originalmente se encuentra dentro de la esfera de atribuciones del Estado, pero teóricamente el servicio público ha venido siendo una noción difícil de definir.

Diferentes tratadistas han dedicado su esfuerzo como es el caso del maestro Gabino Fraga, que define al servicio público como "La actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad."⁵²

Por su parte el Lic. Jorge Olivera Toro, afirma que "El servicio público es la actividad de la que es titular el Estado y que en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas, de una manea regular, continua y uniforme".⁵³

Por otro lado en el campo legislativo tenemos que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, señala en su artículo 14º;

Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

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

⁵² Fraga Gabino. Op. cit. pág. 22

⁵³ Olivera Toro Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1972 pág. 70

II. La prestación de un servicio público o social, o

III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

De éste podemos deducir que la Institución que se creó, reúne los requisitos necesarios para considerarla establecimiento público descentralizado, es decir, el Estado en un afán de servir adecuadamente a sus trabajadores, encomienda parte de la función pública a ciertos organismos que el mismo crea por Ley, o por decreto, toda vez que las prestaciones objeto de la existencia del ISSSTE, estarán reguladas por disposiciones de su propio ordenamiento.

El ISSSTE, es un organismo público descentralizado por servicio, como lo afirma el maestro Gabino Fraga, en su obra citada, en la que realza la importancia del organismo por que precisamente con él inicia el estudio particular de alguno de los principales organismos que reconoce nuestra legislación.

Por su parte el maestro Andrés Serra Rojas, expresa que la Institución tiene las siguientes características:

- 1.- Es una Institución Federal, como lo señala el artículo 1º. de la ley del Instituto.
- 2.- Es un organismo descentralizado, situación que expresa el artículo 4º. Como se ha venido comentando, siendo además, que de acuerdo con su ley original, el criterio de organización que se siguió fue el de establecimiento público, hasta llegar a la organización actual.
- 3.- Con una personalidad jurídica, de igual forma señala los artículos 4º. y 149º.
- 4.- Con patrimonio propio, indicado en el artículo 4º.
- 5.- Con capacidad jurídica para celebrar toda clase de actos y contratos, así como para defender sus derechos ante los tribunales o fuera de ellos y para ejercitar las acciones judiciales o gestiones extrajudiciales que le competan, expresada en el artículo 149º.
- 6.- Tiene su domicilio en la ciudad de México, señala el artículo 4º.
- 7.- Tiene un régimen jurídico contenido en su Estatuto Orgánico

En lo referente a la personalidad jurídica de que se ha dotado al Instituto, esta la

concede el propio Estado para que con toda libertad atienda lo relativo al régimen de Seguridad Social de los Trabajadores, esto no implica que el organismo se sustraiga de las órdenes del poder de mando por no estar situado dentro del régimen jerárquico y tener un régimen propio, por lo que deberá de contar con un patrimonio que le sirva para alcanzar su objetivo.

No obstante, de la autonomía de que se dotó al Instituto, éste no puede romper con el poder de vigilancia, de nombramiento, de revisión y de mando que el propio Estado ejerce y esto se expresa en su Ley al indicar que el ISSSTE, sólo podrá desistirse de aquéllos asuntos que afectan al Erario Federal, previa autorización del Gobierno Federal y de Contraloría y Desarrollo Administrativo que se dará por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el poder de vigilancia también lo ejerce esta Secretaría que está facultada para observar el cumplimiento de la Ley e interpretarla administrativamente.

De igual forma, al revisar las pensiones, jubilaciones y cuentas del Organismo estableciendo auditorías permanentes, al designar al C. Director General el Titular Ejecutivo Federal ejerce el poder de nombramiento.

De los cambios hechos a la Ley, podemos mencionar los siguientes, que consideramos más importantes.

El mayor alcance, sin duda fue el aumento de catorce a veintiuna las prestaciones y servicios que otorgara el Instituto, ello sin que se incrementaran las aportaciones de los trabajadores, ni las cuotas correspondientes por parte del Gobierno Federal, ya que fue apoyado en una mayor generación de ingresos propios y en una productividad en el uso de los mismos, prestaciones que se encuentran señaladas en el artículo 3° de la ley que se comenta dice:

Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros, prestaciones y servicios.

- I. Medicina Preventiva;*
- II. Seguro de enfermedades y maternidad;*
- III. Servicio de rehabilitación física y mental;*
- IV. Seguro de riesgos del trabajo;*

- V. Seguro de jubilación;
- VI. Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios;
- VII. Seguro de invalidez;
- VIII. Seguro por causa de muerte;
- IX. Seguro de cesantía en edad avanzada;
- X. Indemnización global;
- XI. Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil;
- XII. Servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas;
- XIII. Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;
- XIV. Prestamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terreno y/o casas habitación, construcción reparación, ampliación, o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos;
- XV. Prestamos a mediano plazo;
- XVI. Prestamos a corto plazo;
- XVII. Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes;
- XVIII. Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación;
- XX. Servicios funerarios; y
- XXI. Sistema de ahorro para el retiro.

Para cumplir con la obligación de proporcionar las prestaciones antes señaladas la Ley del Instituto establece en el Capítulo correspondiente a las Reservas e Inversiones; se propone la planeación de los recursos con que cuenta el Instituto, en reparto anual o primas escalonadas con lo que se establece la designación de presupuestos con forme van haciendo valer los trabajadores sus derechos o los requerimientos de las unidades administrativas, así lo soliciten e incluso dando prioridad en algunos casos, como en el pago de pensiones, indemnizaciones globales y amortizaciones de créditos otorgados, al respecto, el artículo 179º, de la Ley del

ISSSTE, señala:

En los tres últimos meses de cada año, se elaborará el programa anual de constitución de reservas para cada uno de los servicios y prestaciones que indica el artículo 3º, así como el programa de inversión y manejo de las reservas financieras y actuariales.

Asimismo, se estableció el de llevar una contabilidad por separado para los fondos de cada seguro, prestación o servicio.

Con la reestructuración administrativa, se llevó a cabo la reorganización de las actividades del organismo en dos vertientes principales:

- PRESTACIONES ECONOMICAS
- PRESTACIONES EN ESPECIE

En las Prestaciones Económicas, encontramos agrupadas las pensiones por; jubilación, invalidez, cesantía en edad avanzada, de retiro por edad y tiempos de servicios y muerte. Artículo 48º.

El derecho a las pensiones de cualquier naturaleza nace cuando el trabajador o sus familiares derechohabientes se encuentran en los supuestos consignados en esta Ley y satisfagan los requisitos que la misma señala.

En la exposición de motivos de las reformas a la Ley del ISSSTE, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1986, se da especial atención a lo relacionado con las jubilaciones y pensiones; "Hoy en día los servicios a jubilados y pensionistas van más allá del simple otorgamiento de la jubilación o pensión, por lo que se propone definirlos como Servicios Integrales de Retiro a trabajadores y pensionistas, ampliando con ello el concepto de retiro por el de un Sistema Integral, que incluye la realización de acciones que van, desde las de preparación del trabajador próximo a jubilarse, hasta las de apoyo solidario y humanista a quienes ya se han pensionado. De esta forma se pretende dar un reconocimiento especial de la sociedad a quienes se retiran del servicio público después de toda una vida de dedicación y esfuerzo".

En cuanto a pensiones se refiere, por Decreto publicado en el Diario Oficial el día 1º, de junio del 2001, se modifica el tercer párrafo y se adicionan dos más.

Actualmente señala el artículo 57º, en su párrafo tercero:

La cuantía de las pensiones se incrementara conforme aumente el salario mínimo general para el Distrito Federal, de tal modo que todo incremento porcentual a dicho salario se refleje simultáneamente en las pensiones que paga el Instituto.

La Modificación que de acuerdo con el Decreto antes señalado entrará en vigor a partir del 1º, de enero del 2002, queda de la siguiente forma;

La cuantía de las pensiones se aumentará anualmente conforme el incremento que en el año calendario anterior hubiese tenido el Índice Nacional de Precios al Consumidor, con efectos a partir del día primero del mes de enero de cada año.

En caso de que en el año calendario anterior al incremento del Índice Nacional de Precios al Consumidor resulte inferior a los aumentos otorgados a los sueldos básicos de los trabajadores en activo, las cuantías de las pensiones se incrementaran en la misma proporción que estos últimos.

De no ser posible la identificación del puesto, para el incremento que corresponda a la pensión respectiva, se utilizará el Índice Nacional de Precios al Consumidor como criterio de incremento.

Por otra parte, las indemnizaciones globales, los riesgos de trabajo, los créditos personales destinados a la adquisición de vivienda y la devolución de depósitos del fondo correspondiente, estos tipos de beneficios sólo podrán ser disfrutados por los trabajadores, asegurados y pensionistas, teniendo como referencia el nivel de salario del trabajador que para efectos de su otorgamiento, se considera de mayor importancia.

El sueldo básico, se tomará en cuenta para los efectos de esta Ley, se integrara solamente con el sueldo presupuestal, el sobresueldo la compensación de que más adelante se hable, excluyéndose cualquier otra prestación que el trabajador, percibiera con motivo de su trabajo.

El sueldo Presupuestal, es la remuneración ordinaria señalada en la designación o nombramiento del trabajador en relación con la plaza o cargo que desempeña.

El sobresueldo, es la remuneración adicional concedida al trabajador en atención a circunstancias de insalubridad o carestía de la vida del lugar en que presta sus servicios.

La compensación, la cantidad adicional al sueldo presupuestal y al sobresueldo que se otorga discrecionalmente en cuanto a su monto y duración a un trabajador, en atención a las responsabilidades o trabajos extraordinarios relacionados con un cargo o por servicios especiales que desempeñe y que se cubra con cargo a la partida específica, Compensaciones Adicionales por Servicios Especiales.

Como puede deducirse lo que percibe el trabajador por su servicio o sea el sueldo presupuestal, es de suma importancia ya que todas las dependencias y entidades públicas sujetas al régimen del Instituto, deberán entregar a este el 17.75% del sueldo básico de cada trabajador para cubrir las prestaciones y servicios que otorga.

El ISSSTE, solo pretende con estas reformas asegurar fondos para cumplir con los derechos de los trabajadores y familiares de éstos, en materia de salud, vivienda y prestaciones económicas que establece el ordenamiento que rige al Instituto.

Las aportaciones que en favor de los trabajadores realizan las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, son con el efecto de que todo trabajador cuente al momento de su retiro con recursos que además de la pensión mejore su situación económica y no ser una carga para sus familiares.

Dentro de las Prestaciones Económicas, encontramos a los préstamos a corto y medio plazo o denominados préstamos personales, para la obtención de éstos se han establecido normas que permiten la protección de aquellos trabajadores de menores ingresos, señala que la antigüedad sería factor importante al momento de autorizar el pago, toda vez que determina el monto que recibirá el trabajador, de igual forma se consideró como mínimo un año de laborar en el Servicio Público Federal para tener derecho a esta prestación, por otro lado, que el monto de lo prestado no rebase 10 veces el sueldo básico mínimo mensual.

Las Prestaciones en Especie, comprende la protección a la salud, protección al salario y las diversas prestaciones sociales tales como: Estancias de Bienestar Infantil, Talleres de Jubilados y Pensionistas, Servicios Funerarios, entre otras, como las Culturales, Deportivas y Recreativas. En este tipo de prestaciones los beneficiarios son tanto trabajadores como familiares de éstos, sin considerar salarios ni antigüedad.

Constituye una novedad la inclusión del título tercero en la Ley del ISSSTE,

el cual expresa la posibilidad para aquellos trabajadores que dejen de ser servidores públicos y que hayan cotizado al Instituto durante cinco años cuando menos, pueden solicitar la continuación voluntaria en el régimen obligatorio del seguro de enfermedad, maternidad y medicina preventiva, con sólo seguir cubriendo las cuotas y las aportaciones que correspondan, estas se ajustaran anualmente de acuerdo a los cambios relativos que sufra el sueldo básico en la categoría que tenía el trabajador antes de separarse del cargo público.

Asimismo, para ampliar la cobertura de la seguridad social, esta Ley autoriza al propio Instituto a celebrar convenios de coordinación con las Entidades de la Administración Pública, con los Gobiernos de los Estados o de los Municipios, a efecto de que sus trabajadores y familiares reciban las prestaciones y servicios que consigna la Ley del Organismo descentralizado.

4.3 Organización y Funcionamiento del I.S.S.S.T.E.

El Instituto es un organismo que constantemente ha venido ampliando la seguridad social, en favor de los trabajadores al servicio del Estado, incorporando nuevas prestaciones y servicios que deberán ser otorgados, en todo el territorio a través de sus unidades administrativa.

La organización y funcionamiento del Instituto debe ser analizada a la luz de los ordenamientos que la reglamentan como son la propia Ley del ISSSTE, el Estatuto Orgánico, así como aquellos Reglamentos que emita el Organo de Gobierno para el efecto de regular cada una de las prestaciones.

La Ley del Instituto prevee en el Título Cuarto, Capítulo II, la organización del Instituto, creando lo que denomina "Organos de Gobierno" los que están colocados en la cúspide jerárquica administrativa del mismo.

La Junta Directiva ha venido sufriendo modificaciones tanto en su integración como en las funciones que se le atribuyen en la actualidad el artículo 151º, de la Ley del ISSSTE, establece como órganos de gobierno:

1. La Junta Directiva;

- II. *El Director General;*
- III. *La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda; y*
- IV. *La Comisión de Vigilancia.*

Dentro de la Exposición de Motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal que reforma diversas disposiciones de la Ley del ISSSTE, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1998, expresa;

...El artículo 32º, segundo párrafo, del texto constitucional reformado abrió la posibilidad de reservar el ejercicio de ciertos cargos públicos a los mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad, siempre y cuando así lo señalaran los respectivos ordenamientos legales.

...Dentro de la seguridad social, las reformas establecen que para ser integrante de los órganos colegiados o titulares de las instituciones de seguridad social, se requiere ser mexicano por nacimiento con una sola nacionalidad, como condición para cumplir con la función de proteger la salud y el salario de los trabajadores, así como proporcionar las prestaciones y seguros correspondientes.

...Por otro lado, se considera que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que comprenden un universo considerable tiene a su cargo la realización de las actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias del Estado; por lo tanto se adopta el criterio de que la dirección de tales entidades no sea ejercida por mexicanos por nacimiento con doble nacionalidad, a fin de evitar la posibilidad de que surjan conflictos de intereses entre El Estado Mexicano y personas de nacionalidad extranjera que dirijan este tipo de entidades”.

La Junta Directiva como órgano máximo de Gobierno se encuentra compuesto por once miembros, cuatro serán los respectivos titulares de las Secretarías de; Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Salud, y Trabajo y Prevención Social uno más nombrado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Director General, que al efecto designe el Presidente de la República y cinco designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

El Presidente de la República designará de entre los miembros de la Junta Directiva, a quien deba presidirla.

En cuanto a esta designación establece la Ley del Instituto en el artículo, 154°:
Que su nombramiento será por todo el tiempo y podrá ser revocado libremente en cualquier momento, por quien lo haya designado.

Por su importancia transcribo el artículo 156°:

Para ser miembro de la Junta Directiva se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no requiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos.*
- II. No estar desempeñando cargo alguno de elección popular, y*
- III. Ser de reconocida competencia y honorabilidad.*

Se reglamentan las funciones de la Junta Directiva en los artículos 153° y 157°, del ordenamiento que se comenta resalta por su importancia el hecho de que los miembros de esta no podrán ser al mismo tiempo servidores públicos de confianza del Instituto, salvo el Director General.

Por otra parte corresponde a la Junta Directiva entre otras actividades; Aprobar y poner en vigor los Reglamentos Interiores y de Servicios del Instituto. Asimismo establecer o suprimir delegaciones del Instituto en las Entidades Federativas. Autorizar al Director General a celebrar convenios con los Gobiernos de los Estados o de los Municipios, a fin de que sus trabajadores y familiares aprovechen las prestaciones y servicios que comprende el régimen de esta Ley.

Nombrar y remover al personal de confianza del primer nivel del Instituto, a propuesta del Director General sin perjuicio de las facultades que al efecto le delegue.

En general, realizar todos aquellos actos y operaciones autorizados por esta Ley y los que fuesen necesarios para la mejor administración y gobierno del Instituto.

Además es importante que comentemos lo que indica el artículo 162°:
Las resoluciones de la Junta Directiva que afecten intereses particulares, podrán recurrirse ante la misma dentro de los treinta días siguientes. Si la Junta sostiene su resolución, los interesados podrán acudir ante la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público, dentro de un término de treinta días para que ésta resuelva en definitiva.

Por lo que se puede observar una integración bipartita de la Junta Directiva, en donde se encuentran representados el interés del Gobierno Federal y de los Trabajadores al servicio del Estado, de igual forma se aprecia la participación de Secretarías coordinadoras de los ramos que cubre el Instituto, Salud, Vivienda y Seguridad Social así como, dependencias de orientación y apoyo global de la Administración Pública representantes de sectores que tienen que ver con la Seguridad Social en nuestro país.

En cuanto a otro de los Organos de Gobierno como es la Dirección General su esfera de competencia se encuentra delimitada en los artículos 163° y 164°, de la Ley, así como, por el 21°, del Estatuto Orgánico, el titular de la Dirección General se encuentra investido de facultades expresas para desempeñar eficazmente sus cometidos, entre las que resaltan por su importancia la de representar al Instituto y a la Junta Directiva y ejecutar los acuerdos de las mismas, resolver, bajo su inmediata y directa responsabilidad los asuntos urgentes a reserva de informar a la Junta Directiva sobre las acciones realizadas y los resultados obtenidos, representar al Instituto en toda gestión judicial, extrajudicial y administrativa, además las que le fijen las leyes o los reglamentos y aquellas que expresamente le asigne la Junta Directiva.

El artículo 165°, de la Ley dispone que el Director, será auxiliado en sus funciones por los trabajadores de confianza que al efecto señale, el Estatuto Orgánico y que a propuesta del mismo nombre la Junta Directiva.

Son las denominadas Unidades Administrativas Centralés, en estas encontramos a siete Subdirecciones Generales y tres Coordinaciones Generales, además de la Contraloría General como órgano de control interno.

La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda esta integrada por nueve miembros; uno designado por la Junta Directiva a propuesta del Director que fungirá como vocal ejecutivo, dos vocales nombrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un vocal nombrado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y cuatro vocales que serán nombrados a propuesta de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, todos ellos con sus respectivos suplentes.

La Comisión de Vigilancia, tiene entre otras funciones el de asegurar la eficiencia y honestidad del desempeño de las funciones del Instituto, cuyas atribuciones se orientan fundamentalmente a racionalizar los recursos, garantizar el cumplimiento de su marco jurídico y corregir las desviaciones que se pudieran detectar.

El artículo 171º, de la Ley del Instituto expresa la forma de estructura de este Organismo de Gobierno, integrándose por siete miembros uno de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que será el Comisario, dos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno del Instituto que actuará como Secretario Técnico y tres designados por la Federación de Sindicatos de los trabajadores al Servicio del Estado

Consideramos que en lo general, la Ley del ISSSTE, consigna para los servidores públicos y familiares prestaciones y servicios para que éstas sean otorgadas con la prontitud y calidad que los trabajadores merecen, beneficio que también disfrutarán aquéllos que voluntariamente continúen incorporados al régimen de Seguridad Social.

4.4 Las Unidades Desconcentradas.

El origen de las Delegaciones del ISSSTE, se remonta hacia el año de 1948, cuando al amparo de la Ley de Pensiones Civiles del 30 de diciembre de 1947, facultó a la H. Junta Directiva a establecer Agencias Generales en los diversos lugares de la República, en donde lo estimara conveniente, sin embargo estas no contaban con una estructura suficiente ya que a las mismas acudían trabajadores que radicaban en otras entidades, a fin de solicitar alguno de los servicios a que tenían derecho.

Esta organización fue sustituida por siete regiones, manejadas cada una por un Jefe Regional y cada Estado por un Jefe Estatal, hasta que por acuerdo de la H. Junta Directiva del 19 de septiembre de 1978, es publicado el primer Reglamento de Delegaciones ya que en este se autorizó, se establecieran Delegaciones Estatales en cada una de las entidades federativas.

El Instituto ha venido creciendo en el número de derechohabientes, que además

demandan día a día el cumplimiento de las prestaciones que la propia Ley del ISSSTE, consigna para los servidores públicos, por lo que lleva a cabo la desconcentración de sus servicios y prestaciones, como lo refiere la Ley de este Organismo Descentralizado en el segundo párrafo del artículo 4º:

Para el cumplimiento de sus fines el Instituto contara con delegaciones, las cuales como unidades desconcentradas, están jerárquicamente subordinadas a la administración central y tendrán las facultades específicas para resolver sobre la materia y la competencia territorial que se determine en su caso.

En este marco, las autoridades encargadas de cumplir con los programas del Gobierno Federal en materia de seguridad Social, se enfrentaron a una disyuntiva, o desconcertaban sus servicios a todos los Estados o ampliaban su capacidad con las consecuencias propias, esto se aprecia de lo siguiente:

Al inicio de sus actividades, como Institución de Seguridad Social atendía una población de ciento treinta mil trabajadores y diez mil pensionistas considerando a familiares de unos y otros, población que se incrementó constantemente.

De ahí la necesidad de desconcentrar las actividades del instituto siendo que por disposición legal se deberán otorgar los servicios, y para ello establece los Órganos Desconcentrados dotándolos de Recursos humanos, Materiales y Financieros necesarios para sus actividades.

Se optó primeramente por un modelo de Desconcentración en el ámbito estatal que permitiera ubicar los servicios cerca de los trabajadores para que evitaran trasladarse de su lugar de residencia hacia la ciudad de México, realizando con esto una serie de gastos innecesarios que además mermaría su economía familiar.

En efecto, los elementos que primero se tomaron en cuenta para la implantación de acciones de desconcentración fue el elevado grado de centralización de funciones.

En segundo lugar, se autoriza el establecer además de las ya existentes cuatro Delegaciones más estas en el Distrito Federal, las cuales atenderán las necesidades de los trabajadores en materia de Seguridad, el motivo de su autorización se debió principalmente al gran número de Trabajadores al Servicio del Estado que radican en el área metropolitana.

En este sentido la desconcentración se plantea como necesaria y de una utilidad evidente para cumplir y mejorar las tareas encomendadas al organismo.

El proceso de desconcentración, no fue sólo una actividad del propio Instituto toda vez que en el ámbito nacional se han hechos esfuerzos notables en esta materia, ya que todas las dependencias resaltaban esta figura administrativa, dando pauta para que desconcentraran sus servicios, lo que dió lugar a que un buen número de trabajadores solicitaran su cambio de residencia a diferentes Estados de la República, equilibrándose con esto un tanto el número de derechohabientes que radican en el Distrito Federal.

Más aún para reforzar e intensificar en el ámbito nacional la desconcentración fue formulado por el Gobierno Federal el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal acuerdo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1978, con la participación directa de la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y de Obras Públicas y la Secretaría de Programación y Presupuesto, con el apoyo de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

Se realizaron evaluaciones a los órganos desconcentrados resultando deficiencia en los sistemas de planeación y programación debido a la complejidad en los trámites que vienen realizando.

“Funcionalmente las delegaciones presentaban una enorme carga de trabajo como instancias tramitadoras para su posterior resolución en el ámbito central, por lo que, presentan un alto grado de concentración de decisiones, trámites y procedimientos en las áreas centrales del Instituto.

En cuanto a las facultades ejercidas en el nivel, local al desempeñarse con una estructura orgánica central generaba duplicidad y fragmentación de procesos, generando el problema adicional de acentuar la indefinición de jerarquías.

Por otro lado, las Delegaciones no contaban con adecuados mecanismos de trabajo colegiado, el funcionamiento de los comités estatales existentes, era irregular y sin la normatividad y definición de facultades que les permitieran su eficaz

operación".⁵⁴

Como resultado de este diagnóstico fue la elaboración de un nuevo Reglamento de Delegaciones que abroga el publicado el 30 de septiembre de 1988, así como, el acuerdo de Delegación de Facultades del 1º, de octubre de 1987 y diversas circulares y disposiciones emitidas por las áreas centrales del Instituto.

La desconcentración administrativa que por disposición, el Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, llevó a cabo en un principio como se ha mencionado sobre la base del Reglamento de Delegaciones Estatales. Sin embargo, la nueva Ley del ISSSTE, de 1984 y sus reformas siguientes rebasó en gran medida lo previsto por ese Reglamento, motivo por el cual la Junta Directiva acuerda y aprueba un nuevo Reglamento para estos Organos Desconcentrados que contempla una estructura acorde a los requerimientos actuales del Organismo. Instrumento jurídico publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º De octubre de 1997.

Normatividad que define y establece las atribuciones y funciones de las Unidades, que componen los Organos Desconcentrados al señalar en su artículo 4º:

Las Delegaciones son unidades desconcentradas del Instituto, auxiliares del Director General, cuyo objeto es la planeación, coordinación, organización, operación, otorgamiento, y supervisión de los Seguros, Prestaciones y servicios, así como, de los programas a cargo del Instituto, dentro de sus respectivos ámbitos territoriales de competencia, de conformidad con el presente Reglamento y demás disposiciones aplicables.

El Reglamento precisa la estructura orgánica básica de las Delegaciones, señalando puntualmente las atribuciones y funciones del Delegado, Subdelegados, y de las Unidades Administrativas que la integran, para esto señala en su artículo 8º:

Al frente de cada Delegación habrá un Delegado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, contarán con la Unidades Administrativas siguientes:

1.- Subdelegación Médica;

⁵⁴ Informe Anual de Actividades 1997, ISSSTE, México, 1998, pág. 105

II.- Subdelegación de Prestaciones;

III.- Subdelegación de administración;

IV.- Unidad de Atención al Derechohabiente y Comunicación Social, y

V.- Unidad Jurídica.

*Asimismo, contara con una Unidad de Auditoria Interna dependiente de la Contraloría General en el Instituto.*⁵⁵

Dentro de las atribuciones y facultades de las que considero más importantes son:

El Delegado tendrá las siguientes: Los poderes otorgados por la Dirección General para pleitos y cobranza, actos de administración y de dominio bajo determinadas condiciones, sin la necesidad de la expedición del correspondiente poder notarial, para designar y remover a los Jefes de Unidades y Directores de Clínicas y Hospitales de la Delegación previo acuerdo con el Director General y directamente al resto del personal de las Unidades Administrativas y además presidirá los Organos Colegiados y por designación del Director General los Consejos Directivos de los Hospitales Regionales.

La Subdelegación Médica, tendrá las siguientes: Tiene la responsabilidad de la supervisión y control de la operación de las Unidades Medicas, el traslado de pacientes y el establecimiento y funcionamiento de los comités técnicos en las unidades de medicina familias clínica y hospitales de la delegación.

La Subdelegación de Prestaciones, tendrá las siguientes: En materia de prestaciones económicas se faculta a esta subdelegación para atender todo lo relacionado a las solicitudes de pensiones, indemnización global, reposición de gastos de funeral y de cualquier otra prestación económica establecida en la Ley del ISSSTE, así como la tramitación de las solicitudes para el otorgamiento de créditos para vivienda.

La Subdelegación de Administración tendrá las siguientes: Autorizar y procesar los movimientos e incidencias del personal, emitir las nominas de pagos de sueldos y autorizar y contratar los servicios con cargo a la partida de honorarios, contratar y

⁵⁵ Reglamento de las Delegaciones del ISSSTE, Diario Oficial de la Federación 1º, de octubre de 1997

proporcionar los servicios generales que requiere la operación de las unidades administrativas y centros de trabajo delegacionales, contratar y coordinar y controlar las obras de ampliación, remodelación y equipamiento de las unidades, así como el mantenimiento preventivo y correctivo de las mismas, dirigir y controlar los procesos de adquisición, contratación, recepción, almacenamiento y suministro de bienes y servicios necesarios para la operación de las unidades y centros de trabajo.

Unidad de Atención al Derechohabiente y Comunicación Social tendrán las siguientes: En materia de atención al derechohabiente, conducir la comunicación entre los derechohabientes, de las unidades administrativas y centros de trabajo Delegacionales, recibir las solicitudes de reembolso de los derechohabientes por gastos derivados de la prestación de servicios médicos extrainstitucionales.

En materia de comunicación social, planear, programar, organizar, coordinar, supervisar, y ejecutar las actividades de información, difusión y relaciones públicas de la delegación y mantener estrecha vinculación con los medios de información y con los órganos de difusión de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios.

La Unidad Jurídica tendrá las siguientes: Representar al Instituto y a la Delegación dentro de la circunscripción de ésta, para contestar oportunamente y dar Seguimiento a las demandas, denuncias en contra del Instituto, de la Delegación o de su personal con motivo de sus funciones, presentar querrelas o denuncias con motivo de actos que se presuman delictuosos cometidos en contra de Instituto, e interponer los recursos legales en defensa del Organismo proporcionar asesoría y los servicios jurídicos que requieran las unidades administrativas y centros de trabajo Delegacionales.

Unidad de Auditoría Interna tendrá las siguientes; El ejercicio de las atribuciones en materia de auditoría, vigilancia y fiscalización, a que se refieren las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables.

El Reglamento prevé la instalación de cinco Organos Colegiados que son:

I.- Consejo Consultivo;

II.- Comisión de Administración y Programación;

III.- Comité Desconcentrado de Adquisiciones, Arrendamiento, Servicios y

Obras Publicas;

IV.- Comisión Dictaminadora Delegacional de Solicitudes de Reembolso.

V.- Comisiones de Administración de los Hospitales Generales.

Estos Organos Colegiados, darán mayor transparencia a las operaciones y al manejo de los recursos humanos, materiales y económicos asignados a la Delegación, en virtud de que emiten opinión en cada uno de los programas que se desarrollan en el ámbito jurisdiccional.

Por lo que, consideramos válido que un reparto de funciones hacia los órganos Inferiores es sin duda agilizar la administración adecuándola a las nuevas exigencias del momento.

Como lo señala Vallina Velarde, quien cita lo expresado por el profesor Harris de la Universidad de California "que para la buena marcha de la actividad administrativa es esencial, no sólo disponer de personal competente y bien preparado, sino también de una organización que responda a justo criterio, cuando la organización es deficiente, el personal más calificado no podrá dar vida a esa organización".⁵⁶

Al determinar que la desconcentración es una técnica para organizar los servicios, se dice que "se dará un mayor acercamiento de la Administración a los administrados, en consecuencia, es posible que la solución a los problemas que se presenten, se realice por el órgano en razón de la materia o que el territorio conozca efectivamente los problemas. Al impedir que la materia (problema) sea conocido por los órganos superiores, se agiliza y se le da flexibilidad a la Administración, acrecentando la responsabilidad del órgano frente a los asuntos de su especial cometido y por último evita los inconvenientes y limitaciones de una larga jerarquía con muchos grados y niveles".⁵⁷

En otro sentido Jacinto Faya Viesca, que como "modalidad típica e innovadora de la administración en la organización y actividad del Estado, robustece forzosamente el federalismo al captar y satisfacer de forma más exacta las aspiraciones populares".

⁵⁶ De la Vallina Velarde Juan Luis, Citado por, Baca Ribero Jaime, La Desconcentración, Editado por el Instituto de Administración Pública, México, D.F., Pág. 39.

⁵⁷ *Ibidem*, pág. 135.

Lo que sería acercar los beneficios que en la actualidad se tienen a fin de mejorar la calidad de vida de los trabajadores y familiares de éstos como receptores de los mínimos de seguridad social.

4.4.1 Naturaleza Jurídica

La estructura administrativa del ISSSTE, es similar a la de las Delegaciones, que son en definitiva, las unidades encargadas del desahogo de la concentración de los servicios, por lo que, consideramos acertada la definición de desconcentración que al respecto señala De la Valline Velarde Juan Luis, al decir que es aquel principio jurídico, en virtud del cual se confieren con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los Órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa pero sin ocupar la cúspide de la misma.

Es un hecho que las delegaciones no son autónomas, pues sus características de órganos desconcentrados así las definen y solo obedecen desde su nacimiento al cumplimiento de las funciones que le son asignadas, como quiera que sea la desconcentración del ISSSTE, opera a nivel Estatal y la denominada Regional.

Así lo define el artículo 5º. del Reglamento de las Delegaciones:

Las Delegaciones conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas, lineamientos y demás disposiciones normativas que, para el logro de los objetivos institucionales, determinan la Junta Directiva y el Director General, de conformidad con las atribuciones establecidas en la Ley, el Estatuto Orgánico, el presente Reglamento y las demás disposiciones aplicables.

Ahora bien, la desconcentración se considera como resultante de una consecuencia jurídica, atender los servicios fuera del centro de actividad de un ente jurídico, sin el afán de volver al concepto de desconcentración se dice, lo que no se reúne en el centro se desconcentra, de ahí que la distorsión o limitación del vínculo jerárquico por una atribución de competencia provoque la desconcentración del órgano.

Dentro del marco jurídico de la Institución, las actividades de las Delegaciones como órganos desconcentrados se establece en lo señalado por el artículo 4º. en donde se otorga un reconocimiento formal a las unidades administrativas desconcentradas con ello modifican su carácter de simples instancias de trámite para convertirlas en verdaderos Organos de ámbito local.

Además el reglamento les permite actuar con toda libertad en cuanto a las responsabilidades de operación y prestación de los servicios ya que corresponde a las áreas centrales la función normativa y supervisión de las facultades delegadas, en este marco de ideas la "Coordinación General de Delegaciones es quien propone cambios a la estructura y a los esquemas de financiamiento y operación de las Delegaciones".⁵⁸

Esto nos lleva a considerar que el órgano desconcentrado, debe observar el principio de jerarquía, el cual denota subordinación a la Administración Central con lo que delimita su campo de acción de los funcionarios superiores como de los inferiores, en cuanto a este principio el Profesor Aparicio Méndez, la define como "Una relación técnica interna de naturaleza administrativa que asegura la unidad estructural y funcional mediante el ejercicio de poderes de subordinación".⁵⁹

A nuestro juicio existen elementos de apoyo por los cuales el ISSSTE, justifica jurídicamente el fenómeno denominado desconcentración o en otros términos la instalación de Delegaciones que como Órganos Desconcentrados, serán los encargados de la aplicación de los servicios, seguros y prestaciones, por lo que es necesario adecuar la norma a las necesidades del Instituto, considerando el crecimiento de la población derechohabiente.

4.4.2 Competencia y Facultades.

La por gama de actividades que el Estado realiza se impone por una parte la creación de múltiples órganos que como el ISSSTE, debe cumplir la función que lo caracteriza dentro de una esfera de competencia de acuerdo a la función materia que

⁵⁸ Reglamento de las Delegaciones del ISSSTE, Diario Oficial de la Federación 1º. De octubre de 1997

⁵⁹ Méndez Aparicio, La Jerarquía, Rosgal, Montevideo 1950. pág. 175

tiene asignada.

En un sentido administrativo, la competencia se entiende como la aportación fundamental que se atribuye a una entidad, órgano o persona con el fin de que cumpla su actividad administrativa, siendo además uno de los principios fundamentales de toda Organización de la Administración Pública en donde un órgano administrativo tiene legalmente ciertas facultades para actuar.

Jacinto Faya Viesca, clasifica a la competencia en "permanente o temporal, en donde se encuentran aquellas Comisiones Intersecretariales con carácter transitorio, refiriéndose a las que alude el artículo 21º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la competencia puede ser alternativa, en donde se da el caso que varios Organos pueden ejercerla indistintamente, continua señalando que la Desconcentracion se puede dar en razón del territorio".⁶⁰

Por lo que la figura del territorio, queda reducida al ámbito en el cual los entes van a ejercer las atribuciones conferidas, por un lado las dependencias como órganos del Estado de tipo territorial ejercen su competencia en la totalidad de la población, en cambio a las entidades paraestatales, se deben de situar como órganos no territoriales que ejercen su competencia sobre un número determinado del total de habitantes que se encuentran dentro del espacio físico en el cual ejercen su competencia, con la característica de especialidad ya que sólo le interesan determinadas personas que se convierten en receptores de la actividad de la paraestatal.

Se dice, que la competencia es marcada por el territorio y hay quienes la determinan siguiendo el criterio Francés en el sentido de que deben ser iguales, simétricas y ordenadas proyectando la competencia sobre un ámbito territorial determinado con antelación, lo que en México sería imposible dado lo accidentado de nuestra geografía e incluso nuestras diferentes costumbres, por lo que, se deberá considerar las necesidades del órgano administrativo y su objeto, teniendo en cuenta que del conjunto de intereses, darán como resultado el límite de la competencia

A través de la desconcentracion se organizan los servicios dentro de un territorio determinado, que tiene como efecto un acercamiento entre la administración y

⁶⁰ Faya Viesca Jacinto, Administración Pública Federal, Porrúa México, 1995, pág. 224

los administrados sin que rebase los límites de competencia que le han sido atribuidos, por ello el Órgano Desconcentrado podrá obrar y decidir por sí.

En cuanto a la competencia, De la Valline Velarde Juan Luis, expresa que “la circunscripción administrativa es el límite competencial en cuanto al territorio, en donde se manifiesta la más importante de las Desconcentraciones, el Órgano Desconcentrado externa o periféricamente tiene asignado un límite especial dentro del cual desarrolla su competencia exclusiva”.⁶¹

En apoyo a lo señalado dice Jaime J. Ponce Cumplido, “la competencia que se proyecta en un Órgano Desconcentrado debe ser ejercida como único titular de ella en atención a que un descenso de competencia del jerarca hacia sus subordinados en que se actúa es por orden o, a nombre del superior es simplemente Delegación y no Desconcentración”.⁶²

Por lo que se refiere al ámbito de competencia de los órganos desconcentrados del Instituto, estos la ejercen dentro del territorio o espacio asignado deduciendo que es una norma que le otorga competencia e implícitamente facultades, como lo establece el artículo 4º. del Reglamento de las Delegaciones del ISSSTE:

La circunscripción territorial de las Delegaciones será la misma de la entidad federativa en la que estén establecidas, a menos que les señalen otra la Junta Directiva, a propuestas del Director General, pudiendo existir más de una Delegación en las entidades federativas que así lo requieran; en el primer caso recibirán la denominación de Delegaciones Estatales, y en el segundo, la de Delegaciones Regionales.

Al señalar que ejercerán competencia dentro de las demarcaciones especiales en que se divide el territorio nacional, los órganos se constituyen en locales esto tomando en cuenta principalmente los accidentes geográficos, por otro lado debe tenerse en cuenta que el límite indicado para ejercer su competencia debe obedecer a un conjunto de intereses comunes.

⁶¹ De la Valline Velarde Juan Luis, Op, cit, pág. 56

⁶² Ponce Cumplido Jaime, La Desconcentración Administrativa, Revista de la Administración Pública No. 67 INAP, México, pág. 151

Siguiendo la división territorial de la República por acuerdo de los Órganos de Gobierno del ISSSTE, se instala una Delegación en cada entidad federativa, en el caso del Distrito Federal, la Delegaciones son integradas sobre la base de la división política de las Delegaciones Políticas del entonces Departamento del Distrito Federal, este criterio geográfico permitió ubicar en donde se encontraba el mayor numero de derechohabientes, en cuanto a la infraestructura se considero las instalaciones con que cuenta cada zona.

Para la ubicación de las Delegaciones Estatales, no existió problema ya que se opto por el criterio que seria asignada una a cada entidad federativa, respecto a las Delegaciones en el Area Metropolitana, la Junta Directiva acordó en sección extraordinaria que el ámbito de competencia de cada una de ellas, fuera hecho en atención a la distribución de derechohabientes y de las instalaciones ubicadas en el Distrito Federal.

Es así como la Delegación Norte, atiende a los derechohabientes que tengan su domicilio en las Delegaciones Políticas, de Gustavo A. Madero y Cuahutemoc; Zona Sur comprenderá las Delegaciones, de Benito Juárez, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta; a la Zona Oriente, le fueron asignadas la Delegaciones Políticas de Venustiano Carranza, Iztacalco, e Iztapalapa; en la Zona Poniente, son atendidos los derechohabientes que radican en las Delegaciones Políticas de Azcapotzalco, Miguel Hidalgo, Alvaro Obregón, Cuajimalpa y Magdalena Contreras.

Con lo cual se dió una distribución territorial precisa, considerando la población derechohabiente y las instalaciones, el propósito fundamental de esta distribución es que el organismo acerque sus decisiones y acciones, con sus correspondientes recursos financieros, materiales y humanos al lugar donde se requieran.

Las Delegaciones, tendrán facultades para desarrollar sus actividades dentro de la jurisdicción que expresamente se les asignó, tales facultades son:

Planear, programar, organizar, dirigir y administrar los programas Institucionales, así como atorgar los Seguros, Prestaciones, y Servicios, controlar y administrar los recursos humanos, materiales y financieros, en su caso, deberá elaborar

y proponer al Director General, programas y acciones de modernización y simplificación administrativa, en su momento proporcionar a las Unidades Administrativas Centrales, la información y estadísticas requeridas.

Al señalar que el ISSSTE, ha instalado órganos desconcentrados en todos los Estados e incluso en el Distrito Federal se cumple con los propósitos del Ejecutivo Federal que en materia de desconcentración ha dictado, más aún delegando facultades que le permiten al órgano otorgar las prestaciones y servicios a los derechohabientes cumpliendo con los requerimientos de seguridad social.

Sin embargo, en la práctica encontramos que dichos órganos desconcentrados adolecen de recursos económicos suficientes para hacer frente a sus obligaciones, es decir, por una parte los materiales requeridos no son proporcionados a los trabajadores para el mejor desempeño de sus funciones, de igual forma se nota la escasez de aquellos recursos como los medicamentos, materiales y equipo que el Instituto debe tener para garantizar las prestaciones, seguros y servicios, lo anterior sin considerar la falta de recursos humanos existente en las Delegaciones por el congelamiento de las plazas e irregularidades en la situación laboral del personal.

Por lo que, consideramos, que en un orden de prioridades las áreas centrales deberán de otorgar a las Delegaciones, amplias facultades en materia de recursos humanos, financieros y materiales que son indispensables en un proceso de desconcentración.

Por otro lado, es necesario se otorgue el nivel de Hospital Regional a los que de acuerdo a su estructura se consideran Hospitales Generales, ubicados en las Entidades Federativas, situación que les permitiría a sus autoridades contar con la estructura acorde a las necesidades de la población derecho habiente.

Situación que en la Ciudad de México no se presenta, en virtud de que las Delegaciones del área metropolitana canalizan al derecho-habiente, a través de sus Unidades de Medicina Familiar, comúnmente denominadas Clínicas, a los Hospitales Regionales en donde se cuenta con especialidades médicas que la estructura de los Hospitales Generales no contempla.

En este aspecto el ISSSTE, cuenta con los siguientes:

Hospital Regional "Lic. Adolfo López Mateos".

Hospital Regional "1º. De Octubre".

Hospital Regional "Gral. Ignacio Zaragoza".

Así mismo, cuenta con el Centro Médico Nacional 20 de Noviembre que otorga servicios de alta especialidad, es importante comentar que estos nosocomios son en sí considerados en el Estatuto Orgánico del ISSSTE, como Órganos Desconcentrados, situación que coloca en desventaja a los derecho-habientes que radican en el interior del país.

Se establecen como obligatorios los seguros, prestaciones y servicios que señala el artículo 3º de la Ley del ISSSTE y corresponde los órganos desconcentrados la responsabilidad de la operación de los servicios dentro de su respectiva competencia, de promover y hacer cumplir los criterios y lineamientos que las áreas centrales dicten y garantizar que los beneficios lleguen en forma cada vez más oportunos y equitativos a los derechohabientes.

Se considera necesario la actualización del marco jurídico y de los mecanismos administrativos a fin de garantizar el derecho a la seguridad social de todos los trabajadores al servicio del Estado, con ello darle obligatoriedad a las funciones de los órganos desconcentrados con el propósito de que se cumpla lo señalado por los artículos 4º y 123º Apartado "B" en su facción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos generales se otorguen los mínimos de seguridad social a quienes se encuentran sujetos al régimen del ISSSTE, que les permita llevar una vida digna.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Corresponde a Hidalgo y Morelos sentar los principios del Constitucionalismo Social Mexicano al postular el primero la abolición de la esclavitud en su Bando de diciembre de 1810, de igual manera pero en forma más precisa y concreta Morelos al promulgar, un nuevo orden estructural reivindicador de las proclamas de los menos favorecidos culminación de su pensamiento, es el documento de trascendencia jurídica e histórica conocido como los Sentimientos de la Nación al concebir que se posibiliten el equilibrio entre la opulencia y la indigencia que se traduce en un trabajo digno y justamente retribuido.

SEGUNDA.- La Constitución Mexicana de 1917, sintetiza en el orden sus postulados, la historia política, social, económica y jurídica que ha orientado la formación del Estado Mexicano. En ella se retomaron la concepción de la soberanía nacional, la división de poderes y el sistema federal, formulaciones contenidas en la Constitución de 1824, más corresponde a la labor del constituyente de Querétaro aportar a la vida jurídica el denominado constitucionalismo Social que se traduce en la consagración dentro de la norma constitucional el derecho a la seguridad social.

TERCERA.- El Constitucionalismo Social culmina con el establecimiento del Derecho Social concebido como aquél sistema jurídico político que establece un régimen de intervención por parte de los organismos públicos dentro del marco económico y social, tendiente a lograr la redistribución de los bienes y servicios dentro del orden estatal así como la creación de los instrumentos de seguridad social para el grueso de la población, es así como el artículo 123 Constitucional es el fundamento primario de la Seguridad Social.

CUARTA.- La administración es una acción humana encaminada a satisfacer necesidades propias o ajenas, sin embargo la administración pública es la acción que lleva a cabo el Poder Ejecutivo, para lograr los objetivos sociales trazados.

QUINTA.- Se encuentra definido el régimen administrativo del Gobierno Federal, en dos grandes partes la administración pública centralizada y la administración pública paraestatal, de esta última forman parte los organismos descentralizados, que tiene su fuente jurídica, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisamente en el artículo 90º y la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estas formas de organización administrativa representan la ordenación congruente y sistemática de todo el aparato público componente del Poder Ejecutivo.

SEXTA.- Sobre la base de que corresponde a los órganos desconcentrados la responsabilidad de la operación y presentación de los dentro de su respectiva competencia, entendiéndose ésta como facultad para actuar, entendemos que la

competencia debe limitarse a los términos establecidos por la ley y el interés público.

SEPTIMA.- La administración de los seguros, prestaciones y servicios están a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, organismo descentralizado que tiene personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía orgánica y técnica, que le permiten realizar sus funciones, sin embargo se encuentra sujeto a controles especiales por parte de la Administración Centralizada en virtud de que realiza actividades estratégicas o prioritarias del Estado.

OCTAVA.- Las unidades desconcentradas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tienen su antecedente en las agencias Generales, hasta que en septiembre de 1978, es publicado el primer Reglamento de Delegaciones que autoriza a la Junta Directiva a establecer Delegaciones en cada una de las entidades federativas, sin embargo los derecho habientes continúan trasladándose a las áreas centrales a solicitar la solución a sus problemas por la falta de toma de decisiones en las delegaciones.

NOVENA.- La antigua Dirección General de Pensiones Civiles, se transforma en el organismo denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que de igual forma, conservo como órgano supremo a la Junta Directiva, esta ha sufrido modificaciones en su integración como en las funciones que se le atribuyen actualmente se integra por once miembros algunos de estos representan a los trabajadores a través de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

DECIMA.- La desconcentración en el caso del ISSSTE obedece a un tecnicismo administrativo y a la atribución de competencia otorgada a los órganos inferiores, que se apoya en los elementos normativos y de organización sin embargo, se debe actualizar el marco jurídico y los mecanismos administrativos basándose en una evaluación constante de los resultados y a la opinión de quienes se encuentran al frente de las delegaciones

DECIMA PRIMERA.- Los trabajadores al Servicio del Estado tiene en el Instituto un apoyo para recibir un mínimo de seguridad social sin embargo hasta el momento dicho organismo no presta como se deseara el servicio esto debido a la falta de planeación de los recursos con que cuenta, por ello deja de cumplir lo señalado por los artículos 4º y 123º en su apartado "B" Fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero Miguel, "Compendio de Derecho Administrativo", Porrúa México 1996, páginas, 566.

Acosta Romero Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Porrúa, México, 1999, páginas, 666.

Baca Ribero Jaime "Descentralización y Desconcentración", INAP, México 1986, páginas, 289

Báez Martínez Roberto, "Derecho de la Seguridad Social", Trillas, México, 1997, páginas 336.

Briceño Ruiz Alberto, Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Harla, México, 1987, páginas, 563.

Castrejon García Gabino E. "Derecho Administrativo Mexicano II", Cárdenas Editores, México, 2000, páginas, 400.

Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel, "Compendio de Derecho Administrativo", Porrúa México 1999, páginas, 405

Entrena Cuesta Rafael, "Curso de Derecho Administrativo", Tecnos México 1996, páginas, 505.

Fraga Gabino "Derecho Administrativo", Porrúa, México 1998, páginas, 490.

Faya Viesca Jacinto, "La Administración Pública Federal", Porrúa, México 1997, páginas, 675.

Galindo Camacho Miguel, "Derecho Administrativo" Porrúa, México 1995, páginas, 345

Martínez Rafael I., "Derecho Administrativo" 1º y 2º, Curso, Harla, México, 1998, páginas, 380.

Ponce Cumplido Jaime J. "La Desconcentración Administrativa", INAP, México, 1986, páginas, 286

Robledo Santiago Edgar, "Sistema de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado", Diana México 1970, páginas, 270.

Ruiz Moreno Ángel Guillermo, "Nuevo Derecho de la Seguridad Social", Porrúa, México, 2001, páginas. 804.

Sánchez Gómez Narciso, "Primer Curso de Derecho Administrativo", Porrúa, México 1998, paginas 506.

Serra Rojas Andrés, "Derecho Administrativo", Porrúa, México 1999, páginas 905.

Soberanes Fernández José Luis, "La Seguridad Social y el Estado Moderno", Fondo de Cultura Económica, México, 1992, páginas, 503.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

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

Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Estatuto Orgánico del I.S.S.S.T.E..

Reglamento de las Delegaciones Estatales.

