



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
"ACATLÁN"**

**PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY
DEL ISSSTE EN MATERIA DE
PENSIONES Y JUBILACIONES Y SU
REPERCUSIÓN EN EL ARTÍCULO 123
CONSTITUCIONAL**

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

L I C E N C I A D O E N D E R E C H O
P R E S E N T A :

LIRIO DEL CARMEN GUILLÉN MELÉNDEZ

ASESOR: LIC. JUAN TEODORO GARCÍA GARNICA



OCTUBRE, 2005

m349135

Padre Universal, gracias por estar conmigo en todo momento y bendecirme con tu amor.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, por ofrecerme la oportunidad de progresar en la vida.

Papá, sin tu cariño y apoyo incondicionales esto no sería posible, gracias por creer en mí. Te quiero mucho.

Mamá, por que las diferencias no son obstáculo para que eternamente estés en mi corazón, gracias por tu cariño. Te quiero mucho.

Gloria, gracias por tu apoyo, por quererme y aceptarme como soy y por ser una incomparable amiga. Eres una excelente hermana.

Gonzalo, gracias por tu solidaridad, apoyo, comprensión y alegría, es una fortuna tenerte por hermano.

A Gloria Rubio Ortega, porque gracias al amor, ternura, dedicación y paciencia con las que me cuidaste y guiaste, ahora sé que puedo hacer que mi vida sea maravillosa. Te quiero y te extraño mucho Abue, eres una gran mujer. Va por ti...

A mi abuelita Herminia Peña Sánchez, porque tu temple y ternura son algunas de las cualidades que te convierten en una mujer ejemplar, siempre estás en mi corazón.

A mi tía Malú, mi tío Teo, mis primos Miguel y Luis por su apoyo y cariño incondicionales, muchas gracias, los quiero.

A mis tíos José, Juan, Rubén, Alicia, Lalo, Beto, Miguel, Lucia, Juana, Lety, sus respectivas familias y a Denisse, por el cariño que me han prodigado a lo largo de mi vida, gracias.

Alberto, eres la prueba tangible de que Dios me escucha, me ama y me bendice, gracias amor por formar parte de mi vida pasada, presente y futura.

A Karla y Rafa, porque su amistad ha sido un gran apoyo en cada instante, gracias por ser y estar.

A Elva y Marilú, gracias por su comprensión, su apoyo y su amistad.

Al Señor Magistrado Rafael Ibarra Gil ,mi eterno agradecimiento por haberme brindado su confianza, su apoyo y su preciada cátedra.

A mi asesor, el Licenciado Juan Teodoro García Garnica que es un afable caballero que ha tenido a bien compartir conmigo su invaluable experiencia y orientarme en la elaboración de este trabajo, muchas gracias profesor.

Al Honorable Sínode con admiración y respeto:

Lic. Juan Antonio Diez Quintana

Lic. Ramón Pérez García

Lic. Alicia Lara Olivares

Lic. Juan Teodoro García Garnica

Lic. Héctor Campos Padilla.

A Liky y Canela

INDICE

	pag
Introducción.....	1
 CAPÍTULO 1	
LA CONSTITUCIÓN	
1.1 Concepto de Constitución.....	4
1.2 Orígenes del constitucionalismo moderno.....	5
1.3 La Constitución Mexicana en la actualidad.....	25
1.4 El artículo 123 apartados A y B.....	28
1.4.1 La seguridad social y el apartado B.....	36
 CAPÍTULO 2	
LA SECRETARIA DE SALUD	
2.1 Antecedentes.....	40
2.2 Concepto de Secretaria de Estado.....	44
2.3 Objetivos Generales.....	47
2.4 Atribuciones.....	50
2.5 Estructura Orgánica.....	54
2.6 La Secretaria de Salud, el ISSSTE y la descentralización administrativa.....	74
 CAPÍTULO 3	
EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES PARA LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	
3.1 Antecedentes.....	89
3.2 Estructura Orgánica.....	94
3.3 Régimen financiero.....	105
3.4 Metas Fundamentales.....	107
3.5 Función Social.....	112

CAPÍTULO 4

LA LEY DEL ISSSTE Y LA REFORMA AL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

4.1 Breve análisis jurídico administrativo de la Ley del ISSSTE.....	118
4.2 El régimen de pensiones en el Instituto.....	123
4.3 El traslado de los derechos del trabajador del sector público..... al privado y viceversa.	126
4.4 La reforma al artículo 123 constitucional apartados "A" y "B".....	145

CONCLUSIONES.....	151
--------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA.....	155
--------------------------	------------

INTRODUCCIÓN

La seguridad social en México es un derecho que contempla la Constitución en su artículo 123 apartados A fracción XXIX y B fracción XI. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) son las principales instituciones de seguridad social, el IMSS fue creado para atender a los trabajadores del apartado "A"; en tanto que el ISSSTE atiende a los trabajadores sujetos al apartado "B". Ambas instituciones, hacen tangibles los derechos sociales y laborales consagrados en la Constitución.

Debido a que actualmente no hay la posibilidad de transferencia de derechos pensionarios entre los apartados "A" y el "B" del artículo 123 de la constitución, los trabajadores tienen fuertes incentivos a quedarse en su plaza e inclusive cuando tienen mejores oportunidades para su desarrollo profesional en el sector público o privado. Esto restringe la movilidad laboral en perjuicio del desarrollo profesional del trabajador y la productividad en el país.

Lo anterior indica que a pesar de que el sistema de reparto actual se denomina como solidario, en gran medida no lo es, ya que en la práctica no todos pueden gozar de los beneficios que este brinda, sino que sólo aquellos que se quedan laborando en alguno de los dos sectores durante largo tiempo, en particular en el rubro de pensiones.

Agrupar los 7 seguros que tiene la ley vigente del ISSSTE en cuatro seguros análogos a los que tiene el IMSS y en un rubro de Servicios sociales y culturales, facilitaría el traslado de los derechos de seguridad social. Esto disminuirá la confusión para los trabajadores que migren de un apartado a otro facilitando el traslado de derechos y requisitos entre los dos institutos.

Ya que es una realidad que muchos trabajadores cambian de trabajo varias veces en su vida, del sector público al privado e inclusive cubren su jornada laboral diaria trabajando parte del día en sector público y posteriormente en sector privado. Actualmente estos sistemas son incompatibles, propiciando que un número considerable de trabajadores por esta circunstancia nunca logren tener derecho a una pensión originando situaciones económicas lamentables para un gran número de personas.

En este trabajo se analizó la Ley del ISSSTE, en particular su Capítulo V. El Artículo 123 Constitucional apartados A y B; las similitudes y diferencias que existen entre los apartados en cuanto a lo que a seguridad social se refiere. Para así proponer una reforma en materia de pensiones a la actual Ley que rige al Instituto, lo que permitiría el traslado de derechos del seguro de retiro (derecho a una pensión o jubilación) al trabajador que haya laborado en sector público y/o privado, habiendo cumplido con la edad o con el tiempo de servicios establecido.

Consecuentemente esto podría derivar en una modificación al artículo 123 constitucional en sus apartados "A", fracción XXIX y "B" fracción XI, para que sea considerado el traslado del tiempo cotizado de un trabajador que haya laborado en sector público o privado, para efectos de integración de antigüedad y así poder tener derecho a una pensión o jubilación.

Por lo anterior, es conveniente realizar un análisis de la Ley del ISSSTE en los cuatro capítulos de este trabajo .

El primero tiene como propósito conocer el concepto de constitución y sus diversas acepciones, los orígenes del constitucionalismo moderno mencionando, por orden cronológico los antecedentes de la actual Constitución; como esta integrada la constitución vigente, en específico de su artículo 123 con sus respectivos apartados "A" y "B" y la relación de este último con la seguridad social en México.

En el segundo se mencionarán los antecedentes, concepto, objetivos, atribuciones, estructura orgánica de la Secretaría de Salud órgano del cual jerárquicamente depende el ISSSTE; se mencionará como ésta Secretaría actualmente forma la columna vertebral de la atención médica en este país y de que manera se coordina para normar, así como supervisar el cumplimiento de normas y políticas específicas en materia de salud.

El tercer capítulo estudiará los antecedentes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como ha evolucionado y la función social que ahora cumple al haber ampliado sus objetivos, toda vez que no se concretan al otorgamiento de pensiones como inicialmente fue sino también al otorgamiento de seguros, prestaciones y servicios

Por otra parte, en el cuarto se analizará a la Ley del ISSSTE en lo referente al rubro de pensiones, exponer, en lo que a este régimen se refiere, la problemática que el Instituto enfrenta. Proponer una reforma que permita el traslado de los derechos del trabajador del sector público al privado y una reforma al artículo 123 constitucional en sus apartados "A" y "B".

CAPÍTULO 1

LA CONSTITUCIÓN

1.1 Concepto de Constitución

Antes de adentrarnos al estudio de la Constitución y sus orígenes creemos necesario conocer la definición de constitución . El Diccionario de Derecho de Rafael de Pina nos dice que la constitución: " Es la manifestación política del Derecho positivo. La Constitución es considerada como Carta Magna o la Carta Fundamental del Estado Es el documento legal de rango fundamental por el que se rige la vida política de un país y que, por regla general, suele contener una parte orgánica (órganos y relaciones entre los mismos) y una parte dogmática (derechos y libertades del individuo y de los grupos), dotados comúnmente, de una rigidez especial, sobre todo en materia de reforma, y de una primacía tanto formal como material sobre los restantes documentos y reglas jurídicas".

Del diccionario Jurídico Espasa tenemos la siguiente definición:"En sentido material, es el complejo de normas jurídicas fundamentales escritas o no escritas, que traza las líneas maestras de un ordenamiento jurídico, en sentido formal, conjunto de normas legislativas que ocupan una posición especial y suprema en el ordenamiento jurídico y que regulan las funciones y los órganos fundamentales del estado. Estas normas son formadas por órganos legislativos especiales, o bien mediante procedimientos más rigurosos que los correspondientes a las leyes ordinarias".

Por su parte Tena Rojas nos menciona que el contenido y esencia de nuestra Constitución es crear y organizar a los poderes públicos supremos, dotándolos de competencia.

En este sentido Jorge Jellinek puntualiza que "la Constitución abarca los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de acción, y por ultimo, la situación especial de cada uno de ellos respecto del poder del estado".

El Dr. Ignacio Burgoa afirma que "la Constitución es el ordenamiento fundamental y supremo del estado que: establece su forma y la de su gobierno; crea y estructura sus órganos primarios; proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basan la organización y teleología estatales, y regula sustantivamente y controla adjetivamente el poder público del estado en beneficio de los gobernados".

Otro concepto es el que nos indica Giuseppe de Vergottini, "La Constitución consiste en aquellas normas que regulan la creación de normas jurídicas generales y, en particular, la creación de leyes formales, o mejor en la misma norma fundamental que se coloca como principio del ordenamiento en cuanto condiciona las normas sobre la producción de otras normas".

Así se concluye que la Constitución es: un conjunto de normas dispuestas sistemáticamente con el propósito de organizar, en nuestro caso al Estado mexicano. Dichas normas son de jerarquía superior, permanentes, escritas, generales y reformables".

1.2 Orígenes del Constitucionalismo moderno

Los Sentimientos de la Nación.

Es un hecho fundador de la nacionalidad y de las instituciones públicas mexicanas el 14 de septiembre de 1813, cuando el generalísimo José Ma. Morelos y Pavón, instaló en la Catedral de Santa María de la Asunción, de la ciudad de Chilpancingo (hoy de los Bravo, Guerrero), el Primer Congreso de Anáhuac, en el cual se

dictaron las bases del Constitucionalismo Mexicano, en un documento que se denominó "Los Sentimientos de la Nación".

Sentimientos de la Nación estableció los principios que han sido a lo largo de los años el eje fundamental en torno al cual ha girado el avance de la Nación Mexicana en su lucha por implantar un Gobierno de Leyes, el documento consta de 23 puntos:

1º Que la América es libre independiente de España y de toda otra Nación, Gobierno o Monarquía, y que así se sancione, dando al mundo las razones.

2º Que la religión católica sea la única, sin tolerancia de otra.

3º Que todos sus ministros se sustenten de todos y sólo los diezmos y primicias, y el pueblo no tenga que pagar más obenciones que las de su devoción y ofrenda.

4º Que el dogma sea sostenido por la jerarquía de la iglesia, que son el Papa, los Obispos y los Curas, porque se debe arrancar toda planta que Dios no plantó.

5º Que la Soberanía dimana inmediatamente del Pueblo, el que sólo quiere depositarla en el Supremo Congreso Nacional Americano, compuesto de representantes de las provincias de números.

6º Que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial estén divididos en los cuerpos compatibles para ejercerlos.

7º Que funcionarán cuatro años los vocales, turnándose, saliendo los más antiguos para que ocupen el lugar los nuevos electos.

8º La dotación de los vocales, será una congrua suficiente y no superflua, y no pasará por ahora de ocho mil pesos.

9º Que los empleos sólo los americanos los obtengan.

10º Que no se admitan extranjeros, si no son artesanos capaces de instruir y libres de toda sospecha.

11º Que los Estados mudan costumbres y, por consiguiente, la Patria no será del todo libre y nuestra mientras no se reforme el Gobierno, abatiendo el tiránico, substituyendo el liberal, e igualmente echando fuera de nuestro suelo al enemigo español, que tanto se ha declarado contra nuestra Patria.

12º Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto.

13º Que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados; y que éstos sólo lo sean en cuanto al uso de su ministerio.

14º Que para dictar una ley se haga junta de sabios en el número posible, para que proceda con más acierto y exonere de algunos cargos que pudieran resultarles.

15º Que la esclavitud se proscriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano de otro el vicio y la virtud.

16º Que nuestros puertos se franqueen a las naciones extranjeras amigas, pero que éstas no se internen al Reino por más amigas que sean, y sólo habrá puertos señalados para el efecto, prohibiendo el desembarque en todos los demás, señalando el diez por ciento.

17° Que a cada uno se le guarden sus propiedades y respete en su casa como en un asilo sagrado, señalando penas a los infractores.

18° Que en la nueva legislación no se admita la tortura.

19° Que en la misma se establezca por Ley Constitucional la celebración del día 12 de diciembre en todos los pueblos, dedicado a la Patrona de nuestra Libertad, María Santísima de Guadalupe, encargando a todos los pueblos, la devoción mensual.

20° Que las tropas extranjeras o de otro Reino no pisén nuestro suelo, y si fuere en ayuda, no estarán donde la Suprema Junta.

21° Que no hagan expediciones fuera de los límites del Reino, especialmente ultramarinas; pero (se autorizan las) que no son de esta clase, (para) propagar la fe a nuestros hermanos de Tierradentro.

22° Que se quite la infinidad de tributos, pechos e imposiciones que nos agobian, y se señale a cada individuo un cinco por ciento de semillas y demás efectos u otra carga igual, ligera, que no oprima tanto, como la Alcabala, el Estanco, el Tributo y otros; pues con esta ligera contribución, y la buena administración de los bienes confiscados al enemigo, podrá llevarse el peso de la guerra y honorarios de empleados.

23° Que igualmente se solemnice el día 16 de septiembre todos los años, como el día aniversario en que se levantó la voz de la Independencia y nuestra santa Libertad comenzó, pues en ese día fue en el que se desplegaron los labios de la Nación para reclamar sus derechos con espada en mano para ser oída; recordando siempre el mérito del grande héroe, el señor Don Miguel Hidalgo y su compañero Don Ignacio Allende.

Aquí se transcribe sólo el texto original de Morelos, leído en la sesión inaugural de la Asamblea, el 14 de septiembre de 1813 en Chilpancingo y que es considerado el antecedente de la Constitución de Apatzingán.

La Constitución de Apatzingán.

Y es en Apatzingán, Michoacán donde se expide el "Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana, o "Constitución de Apatzingán", sancionada el 22 de octubre de 1814. Este decreto contiene 242 artículos divididos en dos apartados:

El primero de carácter dogmático, llamado "Principios o elementos constitucionales", considera los principios políticos que sustentaban la autonomía y organización del estado además de señalar a la religión católica como la única que debía de profesarse en el Estado.

El segundo, "Forma de Gobierno" menciona las provincias que comprendían a la América Mexicana, a las máximas autoridades como lo eran el Supremo Congreso, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia, su integración y sus facultades. Para fines electorales establece las juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.

Además el decreto crea el tribunal de residencia, el cual podía conocer de las acusaciones que se hicieran en contra de los funcionarios del Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia

La Constitución de Apatzingán fue el modelo a seguir para la elaboración de la Constitución de 1824, toda vez que en ella se establecía la forma en que estaría representados los estados y los ciudadanos

El Primer Constituyente, disuelto por Iturbide el 31 de octubre de 1822, y reinstalado en marzo 7 de 1823, no logró elaborar una nueva Constitución pero

convocó al Segundo Constituyente, quien elaboró la primera carta magna y, además, expidió el siguiente voto el 12 de junio de 1823, que literalmente decía:

"El soberano Congreso Constituyente en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias expedir el voto de su soberanía por el sistema de República federada..." Este voto constituyó la primera manifestación federalista de la surgiente nación mexicana.

El 2 de noviembre de 1823, el nuevo Congreso presentó el Acta Constitutiva que establecía el sistema federal y que fue aprobada el 31 de enero de 1824 con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación.

La Constitución de 1824.

Posteriormente el 1º de abril de 1824, se inició el debate sobre el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos aprobándose el 3 de octubre de 1824 y publicándose el día 25 bajo el título de **Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos**.

Aprobadas en fechas diferentes (31 de enero y 3 de octubre de 1824) por el mismo Constituyente, Acta Constitutiva y Constitución contienen algunas disposiciones repetidas inclusive, idénticas (forma de gobierno, religión, etcétera), se considero un todo orgánico-constitucional, que cae bajo el nombre genérico de "Constitución de 1824".

Esta Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, sancionada el 31 de enero de 1824, consta de 36 artículos, dentro de los rubros que a continuación se señalan:

-Forma de gobierno y religión. La soberanía reside esencialmente en la nación; se constituye una República representativa popular federal; la religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana,

-División de poderes. El poder supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

-Poder Legislativo. Residirá en una Cámara de Diputados y en un Senado, que conformarán el Congreso general.

-Poder Ejecutivo. Será depositado en el individuo o individuos que la Constitución señale.

-Poder Judicial. El Poder Judicial de la Federación se depositó en una Corte Suprema de Justicia, y en los tribunales establecidos en cada estado para impartir justicia pronta, completa e imparcial; quedan prohibidos los juzgamientos por comisiones especiales, así como la retroactividad

-Gobierno particular de los estados. Se establecen tres poderes; Legislativo: Congreso compuesto del número de individuos determinados por las Constituciones estatales, electos popularmente-; Ejecutivo: confiado, por determinado tiempo establecido por su Constitución respectiva; Judicial: formado por los tribunales que considere la Constitución estatal.

-Previsiones generales. Las Constituciones estatales no podrán oponerse al Acta o a la Constitución.

-Derechos del hombre. "La nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano; y a preservar la libertad de escribir, imprimir y publicar ideas políticas, sin previa censura".

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos

Fue aprobada el 3 de octubre de 1824 esta formada por siete títulos los cuales contienen 171 artículos.

La forma de gobierno elegida fue una República representativa popular federal y la religión, católica, apostólica, romana. La primera parte del Acta, son repetidas y adoptadas en los títulos I y II de la Constitución de igual manera ocurre con la división de poderes de la Federación, que en ambos documentos lo son el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en lo que resta de la Constitución se precisó o añadió, lo siguiente:

Respecto a el Poder Legislativo, los integrantes de la Cámara de Diputados serán elegidos en su totalidad cada dos años; cada diputado electo será por ochenta mil almas. El Senado se compondrá de dos senadores de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovadas por mitad de dos en dos años. Cada Cámara calificará las elecciones de sus respectivos miembros.

El Poder Ejecutivo de la Federación se depositará en un solo individuo, que se denominará presidente de los Estados Unidos Mexicanos; habrá también un vicepresidente; para ser presidente o vicepresidente se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, de 38 años y residente en el país; sería presidente quien reúna la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas, y vicepresidente el que siga en votos a aquél; el presidente no podrá ser reelecto, sino hasta el cuarto año de haber cesado en sus funciones.

El presidente y el vicepresidente durarían en sus cargos cuatro años; si no hubieren elecciones o no se presentasen a tomar posesión, la Cámara de Diputados, votando por Estados, nombrará un presidente interino; se seguirá el mismo procedimiento ante el impedimento temporal del presidente o vicepresidente, además de no encontrarse reunido el Congreso, el supremo Poder Ejecutivo se depositará en el presidente de la Corte Suprema de Justicia y en dos individuos votados por el Consejo de Gobierno; el presidente de la Corte Suprema se encargará del supremo Poder Ejecutivo mientras se realizan las elecciones.

De las atribuciones concedidas al presidente las que destacan son la prohibición para privar de la libertad o para imponer penas, ya que sólo podía arrestar hasta por cuarenta y ocho horas y debía poner la persona a disposición del tribunal o juez competente.

El Consejo de Gobierno estaba compuesto por la mitad de los senadores, uno por cada Estado; sus atribuciones principales eran velar por la observancia de la Constitución, Acta Constitutiva y leyes generales; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; aprobar el nombramiento de los secretarios del despacho.

Los Secretarios del despacho se encargaban de los negocios del gobierno de la República, para ser secretario se requería ser ciudadano mexicano por nacimiento, sus obligaciones principales eran el refrendo y el informe anual a cada Cámara.

El poder judicial de la Federación residía en una Corte Suprema de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito. La corte estaba formada por once Ministros distribuidos en tres Salas, y de un fiscal; electos por mayoría devotos por las legislaturas de los estados. Atribuciones, conocer las deferencias que puede haber de uno a otro Estado, de un Estado con los vecinos de otros o entre particulares por cuestiones de tierra; disputas por contratos de gobierno; dirimir competencias suscitadas entre tribunales de la Federación, entre éstos y los de los estados y entre Estados; delitos de altos funcionarios federales, gobernadores de los estados, diplomáticos. Los tribunales de circuito se componían de un juez letrado, un promotor fiscal y dos asociados. Los juzgados de distrito eran servidos por un juez letrado.

Los gobiernos de los Estados se dividían en 3 poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; el Legislativo residirá en una sola legislatura; el Ejecutivo en la persona o personas que establezca su Constitución por tiempo determinado; el Judicial se

ejercía por los tribunales establecidos por la Constitución. Sus obligaciones consistían en organizarse sin contrariar la Constitución ni el Acta Constitutiva; publicar sus Constituciones; guardar y hacer guardar la Constitución y leyes generales de la Unión y los tratados celebrados por la Federación; protección a la libertad de expresión; contribución para consolidar y amortizar las deudas reconocidas por el Congreso general.

La República y la Federación fueron las grandes aportaciones del Constituyente del "24", toda vez que con la República, los constituyentes cumplieron con la forma avanzada del pensamiento liberal de su tiempo, mientras que con la Federación, adelantaron a la nueva nación varios años en la historia de las organizaciones políticas modernas. Otro elemento valioso que fue aportación del Constituyente, fue la soberanía atribuida a la nación y residida en el pueblo. Además, como consecuencia lógica y natural de los principios republicanos que ya se habían adoptado, el Constituyente implementó el gobierno representativo.

Cuando la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos fue promulgada el 4 de octubre de 1824, era presidente de la República, Antonio López de Santa Anna, militar y político nacido en Jalapa, Veracruz, asumió once veces el Ejecutivo de la nación. Su ambición y delirio por el poder, lo llevaron a exigir se le llamara "Alteza Serenísima". Durante la Guerra de Texas, en 1836, fue tomado prisionero y para salvar su vida, reconoció la independencia de Texas. Santa Anna vivió desterrado en Cuba, Saint Thomas y en Estados Unidos, muriendo finalmente, en la ciudad de México el 20 de junio de 1876.

En esa época fue elegido vicepresidente Valentín Gómez Farias. Durante una de las múltiples ausencias del presidente Santa Anna, en 1833 Gómez Farias, se hizo cargo del Ejecutivo federal, y expidió una serie de leyes encaminadas a evitar la intromisión de la iglesia en los asuntos del gobierno civil. También elaboró propuestas relacionadas con la educación, libertad de prensa, milicia cívica en el Distrito Federal, asuntos eclesiásticos y militares.

La V Legislatura, que sesionó en 1834, apoyaba a Valentín Gómez Farías, hecho que contrarió a Santa Anna. Las reformas realizadas por el vicepresidente y por el Congreso general, fueron consideradas como una afrenta por los conservadores, a lo cual Santa Anna retomó las riendas del gobierno convirtiéndose en el apoyo de los privilegiados. En su intento de rechazar la legislación liberal, era necesario que Santa Anna eliminara tanto al Ejecutivo liberal, como lo había demostrado ser el vicepresidente Gómez Farías, como al Congreso que lo apoyaba.

Cuando la VI Legislatura se reunió en enero de 1835, sus miembros, en su mayoría, eran simpatizantes de las ideas conservadoras y de inmediato se dieron a la tarea de revisar lo hecho por la anterior legislatura, y lo actuado por el vicepresidente Gómez Farías. El 28 de febrero del mismo año, esa legislatura expidió una ley por la que se desconocía la autoridad del vicepresidente de la República Valentín Gómez Farías, cesándolo en las funciones propias de su cargo.

Entre los primeros asuntos que ocuparon al Congreso, se encontraba el de decretar la reducción de la milicia local en los Estados, Distrito Federal y territorios. El 2 de mayo de 1835, se expidió una ley en la que se expresó que en el Congreso General residirían las facultades necesarias para realizar, en la Constitución de 1824, las reformas que considerara convenientes, esto buscando el bien de la nación, y sin trabas y moratorias.

En sesiones del Congreso general de 24 y 25 de septiembre de 1835, se presentaron dos proyectos de leyes, el primero de los proyectos, con clara tendencia centralista, se publicó el 3 de octubre, y contenía las medidas que se debían de tomar para prevenir males, dar una organización provisional a los órganos del gobierno que no la tuvieran.

Al disolverse, en 1835, las legislaturas de los estados y someterse a los ejecutivos locales, prácticamente se inauguraba, la etapa centralista en nuestra recién

formada nación. Ese era el bosquejo de la sociedad de 1835, de acuerdo al enfoque centralista.

El segundo proyecto de ley de la comisión, se refería a la que contenía las Bases para la nueva Constitución y se publicó el 23 de octubre de 1835, en su articulado se señalaron los temas que serían motivo de leyes constitucionales y se establecieron los principios en que se fundamentó la Constitución de las Siete Leyes.

La Constitución de las Siete Leyes

La Primera Ley Constitucional, promulgada el 15 de diciembre de 1835, contenía 15 artículos y se refería a los "Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República, estableciendo quienes eran mexicanos, sus derechos esenciales y señalando que no podían ser detenidos sin mediar mandamiento expreso de autoridad competente, ni tampoco ser privados de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella, además de la prohibición de cateo de casas y papeles. Asimismo que debían ser juzgados conforme lo establecía la Constitución, y proclamaba la libertad de tránsito y de imprenta. Las obligaciones fundamentales eran profesar la religión, observar la Constitución, cooperar a los gastos del Estado y defender a la patria.

La Segunda Ley Constitucional, compuesta de 23 artículos contempló la creación de el Supremo Poder Conservador, compuesto por cinco miembros que podían ser reelectos. Las atribuciones del Supremo Poder Conservador eran declarar la nulidad de una ley o decreto, la de los actos del Poder Ejecutivo y los de la Suprema Corte de Justicia, declarar incapacidad física o moral del presidente de la República, suspender a la Suprema Corte de Justicia, y hasta por dos meses las sesiones del Congreso general, restablecer constitucionalmente a cualquiera de los tres poderes, declarar la voluntad de la nación cuando fuera conveniente, negar u otorgar la sanción a las reformas constitucionales y calificar las elecciones de los senadores.

La Tercera Ley Constitucional, contenía 58 disposiciones, trataba sobre el Poder Legislativo, sus miembros y la formación de las leyes. Estableció que el ejercicio del Poder Legislativo se depositaba en el Congreso general de la nación, que se compondría de dos Cámaras, la de diputados y la de senadores.

La Cuarta Ley Constitucional, con 34 artículos, se refirió a la organización del Supremo Poder Ejecutivo, que se depositaba en un "supremo magistrado" que se denominaba presidente de la República, durando en su encargo ocho años y fijaba el procedimiento para su elección. El presidente podía ser reelecto. Sus atribuciones eran las que indicaban la Constitución y las leyes, así como dictaminar sobre todos los casos y asuntos que se le solicitaron.

La Quinta Ley Constitucional, con 51 artículos, versaba sobre el Poder Judicial de la República mexicana. Este poder se ejercería por la Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los departamentos, por los de hacienda que estableciera la ley de la materia y por los juzgados de primera instancia y señalaba las atribuciones de cada uno de ellos.

La Sexta Ley Constitucional, con sus 31 artículos se denominó División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos, señalaba que la República se dividiría en departamentos, éstos en distritos y los distritos en partidos. El gobierno interior de los departamentos estaba a cargo de los gobernadores con sujeción al gobierno general y siendo nombrados por éste. Los gobernadores duraban en su encargo ocho años, pudiendo ser reelectos. En cada departamento habría una junta departamental que, entre otras facultades, contemplaba la de iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales. En cada

cabecera de distrito habría un prefecto nombrado por el gobernador y confirmado por el gobierno central. La duración del encargo sería de cuatro años. En las cabeceras de partido habría un subprefecto nombrado por el prefecto y aprobado por el gobernador, durando dos años en el encargo y también, se podía reelegir. Se estableció la existencia de ayuntamientos en las capitales de los departamentos.

La Séptima Ley Constitucional, con 6 artículos y 8 transitorios, denominada de las Variaciones de las leyes constitucionales, prevenía que en el transcurso de seis años, contados a partir de la publicación de la Constitución, no se le podrían hacer modificaciones.

La primera de las leyes antes descritas, se promulgó el 15 de diciembre de 1835, las seis restantes fueron aprobadas sucesivamente. Toda la Constitución fue terminada el 6 de diciembre de 1836. Esta Constitución permitió a los conservadores tomar el poder y conducir el destino de México.

En julio de 1840, después de un importante movimiento encabezado por el federalista Valentín Gómez Farías, se reiniciaron los trabajos para reformar la Constitución. El Constituyente se ocupó de un proyecto de reformas donde por primera vez se propuso el control de la constitucionalidad de las leyes a cargo de la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, esa reforma no prosperó.

El 28 de septiembre de 1841, los militares expidieron un acta llamada Plan de Bases de Tacubaya. Este documento conocido generalmente como "Bases de Tacubaya" no se manifestó a favor de alguno de los sistemas en pugna. Así las cosas de acuerdo a las facultades que la fracción Séptima le habían concedido, el 19 diciembre de 1842, Antonio López de Santa Anna nombró una junta de ciudadanos distinguidos para que formaran las bases que organizaban a la nación.

Para el 6 de enero de 1843, quedó formalmente instalada la Junta Nacional Legislativa y fue en 1843 que se crearon las bases Orgánicas de la República Mexicana, las que estaban contenidas en 202 artículos y XI títulos, estas reiteraron la independencia de la nación y su organización en República Centralista, conservaron la división territorial establecida en 1836, suprimió al Supremo Poder Conservador y declaró que el país profesaba la religión católica.

El Congreso tenía dos periodos ordinarios de sesiones, los cuales, podían prorrogarse. Se concedía el derecho de iniciar leyes al Ejecutivo, a los diputados, a las asambleas departamentales y a la Suprema Corte. En cuanto a formación de leyes, señaló el mismo procedimiento establecido en las Siete Leyes Constitucionales, pero estableció a favor del Ejecutivo el derecho de veto.

El despacho de los negocios estaba a cargo de cuatro Ministros: de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; de Justicia y Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; de Hacienda, y de Guerra y Marina. Reiteró la existencia del Consejo de Gobierno integrado por diecisiete vocales, designados por el Ejecutivo, y perpetuos en el desempeño del cargo.

El Poder Judicial lo integraban la Suprema Corte de Justicia formada por un fiscal y once ministros, los tribunales superiores de los departamentos, los juzgados de primera instancia y los de hacienda.

Tratándose del Poder Judicial éste se ejercería por los Tribunales Superiores de Justicia, integrados por jueces inamovibles y nominados por el presidente a propuesta de los gobernadores.

En materia electoral, se dividió la población de México en secciones de 500 habitantes, cuyo censo se renovarían cada seis años, eligiendo, éstos, por medio de boletas un elector primario y éste a su vez, nombraba a los electores

secundarios. Estos últimos formaban el Colegio Electoral que nombraba a los diputados del Congreso general y vocales de las asambleas locales.

Respecto de las garantías de igualdad, libertad y de seguridad pública, señalaba que los detenidos tenían el derecho de que los jueces recabaran su declaración preparatoria; garantizaba que el lugar de detención fuera distinto al que correspondía a los sentenciados, prohibía el juramento sobre hechos propios, el desahogo de la confesión sin conocimiento de los datos que obraren en la causa, la prórroga del juicio en más de tres instancias y la intervención del mismo juez en más de una de esas instancias.

Se dividió la hacienda pública en general y departamental, ordenando que en el primer periodo de sesiones del primer Congreso, éste hiciera la distribución de las rentas que correspondieran a los departamentos y fijara la que el gobierno central debiera percibir.

En lo que se refiere a las reformas constitucionales, estableció que en cualquier tiempo podrían hacerse alteraciones o reformas a las Bases. En este ordenamiento constitucional, se siguió atendiendo al requisito patrimonial para el ciudadano elector, así como para optar por los cargos de diputados y senadores. Fortaleció al Poder Ejecutivo al suprimir al Supremo Poder Conservador.

Las Bases Orgánicas de 1843, rigieron por un poco más de tres años, pero la mayoría de la Comisión y del Congreso estaba por el restablecimiento de la Constitución de 1824. Así con algunas pequeñas modificaciones el Acta Constitutiva y la Constitución federal de 1824, se convirtió en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 que en síntesis establecía:

Que el derecho de ciudadanía traía consigo el de votar en elecciones populares, el de ejercer el de petición, el de reunirse para discutir los negocios públicos y, finalmente, el de pertenecer a la Guardia Nacional. De las tres últimas

prerrogativas, no se había hecho mención en ninguna de las anteriores Constituciones, no obstante su gran importancia.

Establecía las garantías individuales para todos los habitantes del territorio de la República, y sin distinción de nacionales y extranjeros, proponía que la Constitución fijara los derechos individuales y su inviolabilidad, dejando a una ley posterior, general y de carácter muy elevado, el detallarlos.

Por lo que respecta a la organización de los poderes federales proponía, respecto de la cámara popular, que tuviera tres objetivos de reforma: su número, las condiciones para elegir a sus integrantes y la forma de elección.

En cuanto a la formación de leyes se requería el voto de dos tercios de la cámara iniciadora, unido al de poco más de un tercio de la revisora. En todas formas se exigía para toda ley la aprobación de la mayoría en una y otra Cámaras.

En relación con el Ejecutivo, se suprimía el cargo de vicepresidente. También fijaba nuevas reglas por delitos de altos funcionarios, correspondiente a la Cámara de Diputados la función acusatoria y, al Senado, el de jurado de sentencia.

Como gran novedad, se propuso la facultad del Congreso de la Unión de declarar nulas las leyes de los estados que implicasen, una violación al pacto federal, o fueran contrarias a las leyes generales. También, en defensa de las entidades federativas, se determinaron, por la mayoría de estas legislaturas, si las resoluciones del Congreso general fueran o no anticonstitucionales.

Finalmente, la mayor aportación fue el amparo. En efecto, los tribunales de la Federación ampararían a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos concedidos por la Constitución y las leyes constitucionales. Fue sancionada, el Acta de Reformas, por el Congreso Extraordinario Constituyente, el 18 de mayo de 1847.

La Constitución de 1857

La Constitución que fue finalmente aprobada finalmente es la de 1857 que constó de 128 artículos, albergados en ocho títulos, y un transitorio:

El Título I. Contenia IV secciones que hablaban de los derechos del hombre, los mexicanos, los extranjeros y los ciudadanos mexicanos; el Título II. Contenia II secciones referentes a la soberanía nacional y la forma de gobierno, así como las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional; el Título III. Contenia III secciones sobre la división de poderes: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial; el Título IV que era el de responsabilidad de los funcionarios públicos; el Título V, referente a los estados de la Federación; el Título VI, que era el de prevenciones generales; el Título VII, de las reformas de la Constitución y finalmente el Título VIII, que trataba sobre la inviolabilidad de la Constitución.

El Artículo transitorio establecía que con excepción de las disposiciones relativas a las elecciones de los supremos poderes federales y de los estados, no comenzaría a regir hasta el día 16 de septiembre 1857. La Constitución comprendía todos los elementos del constitucionalismo liberal avanzado del siglo XIX. Era breve, sobria y tendía a ser conciliatoria.

La Constitución de 1857 se conformó con apego tanto a los principios del liberalismo político como a los del liberalismo económico. Los partidarios del primero abogaban por la libertad humana; postulaban que el hombre debía ser considerado el principio y el fin de todas las instituciones políticas y jurídicas. Para ello procuraron aclarar y ampliar los derechos del hombre y del ciudadano, robustecer la forma democrática de gobierno; sanear el sistema representativo; estructurar al Estado de conformidad con el principio de la separación de poderes y del federalismo; separar a la Iglesia del Estado y deslindar, consecuentemente, los campos de la jurisdicción eclesiástica y civil. Finalmente,

afirmaban que la soberanía residía en el pueblo y que, por lo mismo, todo poder dimanaba del pueblo y se instituye para su beneficio, razón por la cual tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar la forma de su gobierno. Todos estos principios pueden ser considerados genéricamente como las decisiones político-jurídicas fundamentales que el constitucionalismo individualista y liberal ofrendó a México.

La Constitución de 1857 sólo estuvo vigente de 1867 a 1876. No lo estuvo antes de 1867 porque el Golpe de Estado de Comonfort, las guerras de Reforma, la intervención y el Imperio lo impidieron, asimismo se considera que no estuvo vigente después de 1876 porque tan pronto como Porfirio Díaz se consolidó en el ejercicio del poder, hizo a un lado la Constitución, por lo que la auténtica Ley Suprema durante este periodo fue la voluntad autoritaria del dictador y más tarde, cuando Porfirio Díaz abandonó el poder a resultas del movimiento político de Madero, tampoco tuvo vigencia por los efectos mismos de la lucha revolucionaria.

Así las cosas, se sucedieron el Plan de San Luis y el movimiento político de Francisco I. Madero; el Plan de Ayala y el movimiento social de Zapata, el Plan de Guadalupe y el movimiento constitucionalista de Venustiano Carranza. Con apoyo en dichos planes, en el periodo comprendido entre 1910 y 1916 se expiden diversos decretos, y se adoptan diversas medidas a partir de las cuales se va configurando política y jurídicamente el pensamiento general de la Revolución.

Del análisis de los planes, decretos y proclamas se desprende la convicción de que se puede alcanzar el bienestar social sin necesidad de sacrificar la libertad, en tanto que el Estado interviniera en la vida económica representando los intereses de la comunidad y orientando el desenvolvimiento de las fuerzas económicas del país, de tal manera que el desarrollo se apoyara en la capacidad creativa de todos los grupos y no en que un grupo apoye su progreso en la miseria generalizada del pueblo.

De esta forma se luchó por el reconocimiento de que el ser humano no solo tiene derecho a la educación, sino que además es un deber de los poderes de la sociedad y el Estado el suministrarla; se luchó por el reconocimiento de que la tierra es de quien la trabaja, que corresponde a la nación la propiedad originaria de las tierras aguas y recursos naturales comprendidos dentro del territorio nacional; que la nación ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de estos a los particulares para crear la propiedad privada, la cual debe desempeñar una función social. En el terreno laboral se luchó por el reconocimiento de que el trabajo no es una mercancía, sino una fuerza activa al servicio de la sociedad que requiere ser tratada con dignidad y respeto, ya que si bien es cierto que toda persona tiene el derecho y el deber de prestar un servicio a la sociedad, también lo es que debe garantizársele condiciones mínimas de justicia social y que la empresa no es un feudo del patrón, sino una comunidad constitucional.

Estas ideas son recogidas y plasmadas en diversas leyes promulgadas en plena lucha revolucionaria y como resultado de todo ello, empieza a gestarse en los mismos campos de batalla el derecho social, que trata de entender al individuo ya no como un ser aislado, sino en su calidad de miembro de un grupo social, cuya actividad repercute en el estado que guardan los demás grupos de la colectividad. Tal principio fue recogido en las Adiciones al Plan de Guadalupe, publicadas por el gobierno constitucionalista el 12 de diciembre de 1914.

Las reformas al Plan de Guadalupe vienen a significar, en términos del mismo documento, el pensamiento general de la Revolución y el programa del gobierno preconstitucional. De las leyes que se expidieron durante este período en relación con el problema del campo sobresale la Ley Agraria del 6 de enero de 1915.

Con base en las consideraciones anteriores, se puede afirmar que en los decretos, leyes, planes y proclamas que se suceden de 1906 a 1916 se pone de manifiesto el deseo de realizar las reformas económicas y sociales que se

consideran indispensables para hacer efectivas las libertades humanas y para mejorar las condiciones materiales, intelectuales y morales de la clase trabajadora.

Sin embargo, con el paso del tiempo se fue haciendo cada vez más evidente que las leyes expedidas por Carranza, en uso de las facultades extraordinarias de que había sido investido se cumplían porque el pueblo con las armas en la mano hacía que se cumplieran, pero tratar de encuadrarlas dentro de la Constitución de 1857 no era posible, por cuanto no se apegaban al corte individualista y liberal que caracterizó a la Ley Suprema del medio siglo. De aquí que cada vez se hiciera más evidente la necesidad de convocar a un Congreso Constituyente que elaborara una nueva Constitución.

1.3 La Constitución Mexicana en la actualidad

El 14 de septiembre de 1916 Carranza dio a conocer un Decreto de Reforma de los artículos 4, 5 y 6 del Plan de Guadalupe, en el que señalaba que con el propósito de dar satisfacción a las necesidades públicas se consideraba pertinente convocar a un Congreso Constituyente para que el pueblo manifestara su voluntad. Con base en este Decreto se expidió la Convocatoria respectiva, en la que se suponía que la Asamblea se debería reunir en la ciudad de Querétaro que debía quedar instalada el 1º de diciembre de 1916 y que correspondía al mismo Congreso calificar las elecciones de sus miembros. En el Congreso Constituyente se aprecian dos grupos definidos: el de los liberales radicales y el de los renovadores o liberales moderados.

Al estructurar las diversas comisiones y para la Comisión de Constitución se propuso a José Natividad Macías, Gersayn Ugarte, Guillermo Ordorica, Enrique Colunga y Enrique Recio, pero finalmente dejó la responsabilidad a la Asamblea, que se

pronunció por Enrique Colunga, Francisco Mujica, Luis G Monzón, Enrique Recio y Alberto Román.

La junta inaugural del Congreso Constituyente se efectuó el 1° de diciembre de 1916. Con este motivo Carranza pronunció un discurso en el que procuró explicar la situación sociopolítica por la que atravesaba el país y explicó las reformas que presentaba el proyecto de Constitución en relación con la Ley Suprema de 1857.

El Proyecto de Constitución que presentó Carranza a consideración del Congreso y que fue elaborado por José Natividad Macías y Luis Manuel Roja, con la colaboración de Félix Palavicini y Alfonso Cravioto, resultó poco novedoso, razón por lo que fue ampliamente discutido y reiteradas veces modificado. El Congreso Constituyente de 1916-1917 sesionó con independencia y honradez atendiendo en primer término los requerimientos de la realidad nacional y los principios de justicia social. Como resultado de sus trabajos se consagraron constitucionalmente las bases de la función social educativa, de la intervención del Estado en la economía a fin de preservar los intereses de la colectividad de la reforma agraria, del derecho del trabajo, de la seguridad social etc, las cuales hicieron posible que no transformaran sustancialmente todas nuestras instituciones políticas y jurídicas.

Fue con motivo de la discusión del artículo 5o. como el Congreso Constituyente delineó las bases sobre las cuales se configuraría nuestra Declaración de Derechos sociales. Así al presentarse a discusión el artículo 5o. del proyecto de Carranza, se puso de manifiesto que presentaba dos innovaciones respecto al artículo 5° de la Constitución de 1857. En la primera de ellas, se dejaba sin efectos jurídicos la renuncia que hiciera un trabajador de ejercer determinada actividad en el futuro y la segunda consistía en precisar que el límite máximo del contrato de trabajo para un trabajador sería de un año.

Asimismo, se creó un título especial del Trabajo y de la Previsión Social, que contiene las decisiones públicas y jurídicas fundamentales de conformidad a las cuales se deben regular las relaciones laborales y las base, para crear un sistema de seguridad social. Esto simplificó el camino para que en el artículo 27 se plasmaran una serie de principios que configuran el escudo protector de la soberanía nacional y los fundamentos de la reforma agraria. Principios que parten del reconocimiento de que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, que ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo con esto la propiedad privada. En ese sentido, también se precisa que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, y el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación.

Así la Constitución de 1917 establece que las condiciones de trabajo siempre deben de garantizar al trabajador condiciones de vida, acordes con su naturaleza. Por lo mismo, los principios consagrados en el artículo 123 constitucional no representan, de manera alguna, todo aquello a que el trabajador tiene derecho, sino tan sólo las bases fundamentales sobre las que deben regularse las relaciones de trabajo. Es por ello que el artículo 123 es una norma programática de gobierno, que obliga a que en la medida en que las circunstancias lo permitan, se garantice a los trabajadores mejores condiciones de vida.

La Constitución vigente dispone un régimen de previsión social y de seguridad Social que protege a las persona contra los riesgos naturales y sociales susceptibles de privarla de su capacidad de trabajo o de ganancia, asimismo concibe a la empresa como una comunidad constitucional en la que el capital, el trabajo y la administración deben sumar su acción para procurar la consecución de una finalidad social comunitaria.

Nuestra constitución se ha dividido en diversas partes: la de derechos humanos denominada dogmática comprende los artículos 1 al 29, en este sentido a lo largo de la constitución aparecen otros derechos a favor de los individuos como son los artículos 129 y 130.

La parte orgánica, relativa a la estructura, el funcionamiento y las facultades de los poderes centrales locales se encuentran en los artículos 49 al 122, y una tercera parte es la programática, la cual define la naturaleza y las características del estado mexicano que se encuentran de los artículos 39 al 41.

También se habla de una cuarta parte denominada de derechos sociales contenidos en los artículos 27 y 123. La quinta parte, a la que, a falta de un título más apropiado, se le ha llamado prevenciones generales, este comprende un cúmulo extenso de materias de diferente índole, como ciudadanía, extranjería, supremacía, reformas y permanencia constitucional.

1.4 El artículo 123 apartados A y B

El artículo 123, además de establecer las bases para la protección y ampliación de los derechos de los trabajadores, define una política gubernamental en materia laboral, que se integra con medidas tendientes a lograr la cabal aplicación de la Ley en materia de trabajo, la justicia en las relaciones obrero-patronales, el equilibrio entre los factores de la producción, la ampliación y el mejoramiento de los sistemas de bienestar y la maximización del empleo en condiciones crecientes de productividad.

Es por ello que la doctrina mexicana considera que la Constitución vigente contiene una serie de principios que configuran una Declaración de derechos sociales cuyo fin es crear el ambiente propicio para que las garantías individuales tengan la efectividad y positividad que les corresponde.

El texto original de la Constitución de 1917 facultó a la legislatura de cada estado para expedir las leyes en materia de trabajo, debido a dos consideraciones fundamentales: en primer término, a la convicción de que facultar al Congreso de la Unión para legislar en toda la República en materia del trabajo contrariaba al Sistema Federal y en segundo término, al convencimiento de que las necesidades de las entidades federativas eran diversas y requerían una reglamentación diferente.

De esta forma los poderes legislativos estatales expidieron en el lapso 1917-1929, aproximadamente 90 codificaciones en materia de trabajo: algunas reglamentaban los tribunales del trabajo, otras establecían los departamentos de Trabajo y Previsión Social, otras más codificaban las disposiciones sobre indemnizaciones por accidentes sufridos en el trabajo.

Sin embargo, la falta de un criterio uniforme, el tratamiento desigual que las leyes conferían a los trabajadores, las constantes violaciones a las disposiciones sobre indemnizaciones legales, el hecho de que algunos conflictos colectivos se extendieran a dos o más entidades federativas, ninguna de las cuales podía intervenir porque sus decisiones carecían de eficacia fuera de sus fronteras, ocasionaron que la clase obrera, vigorizada al amparo de la Constitución de 1917 y estructurada en sindicatos, federaciones y confederaciones advirtiera la conveniencia de que en materia laboral se expidiera una sola Ley de carácter federal que permitiera la formulación de una política social coherente, para lo cual en 1929 se federalizó la materia laboral.

A partir de entonces y con el correr de los años, el artículo 123 constitucional ha experimentando diversas reformas que han tenido por objeto precisar las decisiones políticas y jurídicas fundamentales en materia laboral.

Como resultado el artículo 123 constitucional tal como se conoce en el presente, es producto no solo de las actividades desarrolladas por el poder constituyente, sino también del poder constituyente Permanente, de aquí se puede decir que como resultado de las decisiones políticas y jurídicas fundamentales adoptadas por el Congreso Constituyente de 1916-1917 y por el poder reformador constitucional, revisor a través de diversos decretos de reformas, en el artículo 123 actual se sientan las bases sobre las que se debe regular las relaciones de trabajo, empleo, jornada máxima, salario mínimo, participación de utilidades, vivienda, capacitación y adiestramiento, seguridad e higiene, previsión y seguridad social, protección a la maternidad y a los menores, asociación profesional, contratación colectiva y huelga. Asimismo, en dicho artículo se precisan las autoridades del trabajo y las ramas industriales de jurisdicción federal, así como las bases que se deben observar en las relaciones entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

La previsión social del Artículo 123 se integra con un conjunto de principios, normas e instituciones, que buscan la satisfacción de la necesidad, presente y futura, no sólo de los trabajadores considerados individualmente, sino también de las comunidades obreras, más aun, de las poblaciones, pueblos, haciendas y centros de trabajo en los que viven los trabajadores.

En 1938, durante la presidencia del General Lázaro Cárdenas se publicó en el Diario Oficial, el 5 de diciembre, el estatuto jurídico de los trabajadores al servicio del Estado. Posteriormente, el 5 de diciembre de 1960 se publicó la reforma al artículo 123 de la Constitución referente a las relaciones entre los Poderes de la Unión y el Distrito Federal para con sus trabajadores, esto durante el mandato del licenciado Adolfo López Mateos, quien mandó publicar la reforma constitucional por la que se crea el apartado B del artículo antes citado y con la que se reconocen los derechos de los trabajadores al servicio del Estado.

Dentro de los considerandos se reconocía la diferencia entre las circunstancias presentes en las relaciones de trabajo, de la diferencia entre patrones, que son colaboradores en la función pública, pero que no obstante ello, quienes prestan un trabajo personal subordinado tienen ciertos derechos que deben ser tutelados por la ley. Esto sucedió con el consecuente, de que en 1963 se publicara su ley reglamentaria, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, misma que versa sobre las condiciones de trabajo y situaciones como la jornada de trabajo, la estabilidad en el empleo, los salarios, los requisitos reguladores del escalafón, la antigüedad, el derecho de huelga, la protección en casos de accidentes y enfermedades profesionales o no profesionales, la jubilación, la muerte, las habitaciones baratas y tiendas económicas, la protección específica de la mujer, el establecimiento de la conciliación y el arbitraje como formas de dar solución a los problemas laborales de índole individual o colectivo. Sin embargo dicha ley desde un inicio excluyó a los trabajadores de confianza de los beneficios de la misma.

El artículo 123 constitucional se divide en 2 apartados:

El apartado A contiene las bases que rigen entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y en general todo tipo de contrato de trabajo, se divide en 31 fracciones, como siguen:

La fracción I señala que la jornada de trabajo será de un máximo de 8 horas, cuestión que no debería estar señalada en la Constitución por ser materia de la ley reglamentaria, pero que al mismo tiempo, el constituyente prefirió faltar a cuestiones de técnica legislativa en pro de una justicia social por la que se luchó en el movimiento revolucionario mexicano.

La fracción II y III a contrario de lo prescrito por el artículo quinto de la Carta Magna que habla sobre la garantía de libertad de profesión, industria, comercio o trabajo que mejor acomode a los gobernados; restringe esa libertad en bienestar

de la salud del trabajador. También se enfoca al desarrollo adecuado de los menores de catorce años.

Las fracciones IV y V protegen la integridad física de los trabajadores, especialmente esta última, que de manera especial se enfoca en el estado fisiológico de la mujer relacionado con la reproducción humana, regulación necesaria para el buen desenvolvimiento de dicho proceso de gestación.

Las fracciones VI, VII, VIII, X y XI contienen principios y disposiciones referentes al salario mínimo, así como de la existencia de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, que tiene a su cargo la determinación del monto del mismo, teniendo en consideración la Ley Federal de Trabajo la cual señala que es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo. Misma que deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos.

La fracción IX dicta los principios que rigen la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

La fracción XII habla del derecho de los trabajadores a que se les proporcione habitaciones cómodas e higiénicas para lo cual, las empresas realizarán aportaciones al fondo nacional de la vivienda, misma que es manejado por un organismo descentralizado con personalidad y patrimonio propio denominado Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.

La fracción XIII contiene una obligación hacia las empresas, correlativa de un derecho de los trabajadores consistente en la proporción hacia estos últimos, de capacitación y adiestramiento que de acuerdo con el artículo 153 A de la Ley Federal del Trabajo tiene como fin, permitir elevar el nivel de vida y productividad de los trabajadores.

La fracción XIV y XV buscan proteger al trabajador en su integridad física proveniente directamente, de la prestación de un servicio personal subordinado a favor del empleador, pues los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo, de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten, y derivado de ello deviene una indemnización a favor del trabajador; así como la obligación del patrón de observar los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidente. Todo ello, a favor de la protección del trabajador u operario que al prestar su fuerza de trabajo se ve envuelto en circunstancias que pueden derivar en un demérito físico o de salud en su contra de no tenerse las medidas adecuadas para evitar esos percances.

Las fracciones XVI, XVII, XVIII y XIX contienen disposiciones relativas a las relaciones colectivas de trabajo, tendientes a buscar el equilibrio entre los diferentes factores de la producción armonizando los derechos del trabajo con los del capital como lo señala expresamente la fracción dieciocho.

La fracción XX señala a la Junta de Conciliación y Arbitraje como autoridad competente para conocer de los conflictos laborales referidos al apartado A) del artículo en comento.

En las fracciones XXI y XXII de acuerdo con Francisco Ramírez Fonseca, "se vierte la doctrina moderna, que busca la estabilidad de los trabajadores en su empleo, considerándolos con derecho, sui géneresis, de propiedad sobre el mismo".

La fracción XXIII determina la preferencia de créditos derivados de salarios devengados a favor de los trabajadores, en casos de concurso o quiebra.

La fracción XXIV contiene una garantía que protege a la familia del trabajador respecto de las deudas contraídas con el patrón, al considerar como único responsable al empleado.

La fracción XXV señala que el servicio de colocación de empleo será gratuito para los trabajadores.

La fracción XXVI contiene regulaciones mínimas para la contratación de mexicanos por parte de extranjeros, con la finalidad de proteger a los primeros.

La fracción XXVII enumera aquellas condiciones de trabajo contenidas en el contrato de trabajo que son nulas de incorporarse en el mismo, pues la esencia del artículo en mención tiende a la protección de la integridad física humana, a la protección del salario y las que impliquen una renuncia de derecho contenidas en leyes de protección y auxilio a los trabajadores se tendrán como no puestas.

Las fracciones XXVIII y XXIX son protectoras de manera directa de las familias de los trabajadores.

La fracción XXXI señala la competencia material de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. De cuyas Juntas Especiales, la Secretaría del Trabajo y Previsión social determinará sus competencias territoriales y de acuerdo con el artículo 606 de la Ley Federal del Trabajo, las Juntas Especiales conocen de todos los conflictos individuales relacionados con las ramas industriales y de servicios y empresas que son de competencia exclusiva de la Junta Federal; quedando a cargo de esta última el conocimiento de los conflictos colectivos en las materias señaladas.

El Apartado B) regula las relaciones entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, de lo que se observa, por exclusión, que este

apartado directamente, no regula las relaciones entre los Estados y Municipios con sus trabajadores, consta de 14 incisos, como a continuación se detallan:

Las fracciones I, II, III, V y VI contienen disposiciones referentes a condiciones generales de trabajo.

La fracción IV contiene una diferencia esencial con respecto de las relaciones patrón - trabajador del apartado A), que es el hecho de que los salarios de este tipo de trabajadores están previstos en el presupuesto de egresos de la federación y en el respectivo del Distrito Federal.

Las fracciones VII y VIII regulan el sistema de escalafón como medio de ascensión de puestos dentro de la administración pública, entendiéndose por escalafón a la relación oficial en la que se encuentran comprendidos los funcionarios o empleados afectos a un servicio público, ordenada y clasificada tomando en cuenta sus diferencias jerárquicas, antigüedad y sueldo. Del mismo modo señala la obligación del Estado de organizar escuelas de Administración Pública.

La fracción IX prevé la estabilidad en el empleo, además señala que el cese o la suspensión sólo se puede dar por una causa justificada. Cuestión que no se da en los trabajadores de confianza, los cuales, de acuerdo con la fracción XV gozarán de medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social.

La fracción X reconoce el derecho de huelga y de asociarse para la defensa de los derechos de los trabajadores, es decir, creación de sindicatos de trabajadores al servicio del Estado. Lo anterior con la limitación en tratándose de la huelga de que los trabajadores tendrán derecho a ella cuando se violen de manera general y sistemática los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, con lo que se restringe la posibilidad de que se verifique una huelga tal, a menos que se violenten los derechos de todos los trabajadores y que esta sea de manera sistemática.

La fracción XI dispone las bases de la seguridad social.

La fracción XII dispone al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como autoridad jurisdiccional que dirime las controversias en materia del trabajo en las relaciones entre Estado y sus trabajadores, en tratándose de conflictos individuales, colectivos e intersindicales. Pero para el caso de los trabajadores del Poder Judicial de la Federación serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal y en el caso de los trabajadores al servicio de la Suprema Corte de Justicia, serán resueltos por ésta última.

La fracción XIII excluye a los militares, marinos, personal del servicio exterior, ministerios públicos y los miembros de las instituciones policíacas, de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado por señalar expresamente que se regirán por sus propias leyes.

La fracción XIII Bis señala que los trabajadores al servicio del Banco Central y las entidades de la administración pública federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales por lo dispuesto en el apartado B del artículo en mención.

1.4.1 La seguridad social y el apartado B

La seguridad social tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y la prestación de servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

Esta forma de entender la seguridad social es producto de los movimientos suscitados a través de la historia de México, en este sentido la historia contemporánea de la seguridad social comprende tres periodos, el primero abarca los decretos, planos y programas que se suceden de 1906 a 1917 y que traducen

el propósito de realizar las reformas económicas y sociales indispensables para mejorar las condiciones materiales y culturales de la clase trabajadora; el segundo comprende de 1917 a 1943, período durante el cual se concibe, madura y concreta la modalidad organizativa que adopta la seguridad social y la última se inicia en 1943, con la creación de los Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las cuales se inscriben en el marco de la seguridad social integral.

Los principios que se hicieron valer durante el primer periodo señalaron el rumbo en que se debía caminar a fin de que las condiciones de trabajo fueran acordes con la dignidad humana y se mejora no solo el nivel sino también el género de vida de la clase trabajadora.

En este contexto, se hará un recuento de la evolución legislativa en materia de seguridad social vinculada con el apartado B del artículo 123 constitucional. El comienzo se dio cuando se expidió la Ley de Pensiones Civiles de Retiro, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de agosto de 1925. Dicha Ley creó una Dirección General que debía ocuparse de esta materia y que estableció un régimen general de conformidad al cual los trabajadores de los Poderes de la Unión tendrían derecho a pensiones de retiro a los 55 años de edad y a los 35 años de servicio, y un régimen especial para los maestros por cuanto se dispuso que los integrantes del magisterio podrían gozar de este beneficio a los 55 años de edad y 30 años de servicio, o bien, 25 si comprobaban que durante dicho lapso habían tenido un grupo de alumnos a su cargo. Con el transcurso del tiempo se promovieron diversas reformas a la Ley a efecto de facultar a la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro para conceder préstamos de corto plazo y créditos hipotecarios.

Como se mencionó anteriormente el 1° de noviembre de 1938 se crea la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, organización que promovió, en este campo, la elaboración del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión 1938 y la Ley de Pensiones Civiles en 1947.

Con la promulgación de la Ley del ISSSTE en 1960 se estructura al Instituto como un organismo público descentralizado, con patrimonio y personalidad jurídica propia, de participación bipartita, es decir, estado- trabajadores, esta Ley abrogó a la Ley de Pensiones Civiles de 1947 y puso fin a la de la Dirección General de Pensiones Civiles.

Dentro de esta panorámica legislativa destaca la ya aludida fecha del 5 de diciembre de 1960 en la cual se adicionó el apartado B al artículo 123 constitucional, en cuya fracción XI se precisaron las bases conforme a las que se debe organizar la seguridad, social de los trabajadores al servicio del Estado.

Con el transcurso del tiempo, la Ley del ISSSTE de 1960 experimentó diversas reformas con objeto de ajustar sus disposiciones a los cambios reclamados por la realidad y entre las cuales destacan las reformas de 1972 para crear el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, es decir Fovissste; la reforma de 1974 mediante la cual se incorporó al régimen del ISSSTE a los trabajadores a lista de raya de la Federación; las reforma de 1975, que amplió hasta 25 años la prestación de servicios médicos a hijos de trabajadores incapacitados; las reforma de 1977, a través de la que se estableció el sistema de designación de los miembros de la Junta Directiva y de la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda y finalmente la reforma de 1981, la cual dispuso que las pensiones deben revisarse al mismo tiempo y en el mismo momento que los salarios de los trabajadores, en activo.

Originalmente la Ley se aplicaba a los trabajadores y pensionistas de los Poderes de la Unión y del Departamento del Distrito Federal y a los trabajadores de los

organismos públicos del sector paraestatal que por acuerdo del Ejecutivo federal fueron incorporados al régimen. A través de este mecanismo se han expedido acuerdos con apego a los cuales se ha incorporado al régimen del ISSSTE a los trabajadores de diversos organismos como son Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, a los funcionarios y empleados del Poder Legislativo Federal, a los trabajadores del Instituto Mexicano del Petróleo, entre otros.

De conformidad al artículo 3° la Ley del ISSSTE, el Instituto otorga obligatoriamente servicios referentes a medicina preventiva; seguro de enfermedades y maternidad; servicios de rehabilitación física y mental; seguro de riesgos del trabajo; seguro de jubilación; seguro de retiro por edad y tiempo de servicios; seguro de invalidez; seguro por causa de muerte; seguro de cesantía en edad avanzada; indemnización global; servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; servicios de integración a jubilados y pensionistas.

Igualmente las prestaciones relacionadas con arrendamiento o renta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto; prestamos hipotecarios para la adquisición en propiedad de terreno, y/o casas, construcción, reparación ampliación o mejoras de las mismas, así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos; préstamos a mediano plazo; préstamos a corto plazo; servicios que contribuyan a mejorar la calidad de la vida del servidor público y sus familiares derechohabientes; servicios turísticos; promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación; servicios funerarios, y el Sistema de Ahorro para el Retiro

CAPÍTULO 2

LA SECRETARÍA DE SALUD

2.1. Antecedentes

Durante el siglo pasado e inicios del actual, la asistencia social se manifestaba en acciones aisladas que prestaban las organizaciones eclesiásticas, las instituciones de beneficencia privada y los particulares, de manera desarticulada y casuística, el gobierno de la República se limitó a llevar a cabo acciones de control epidemiológico, fundamentalmente en puertos y fronteras.

Con la desamortización de los bienes del clero se dió lugar a que las instituciones de asistencia en el Distrito Federal quedaran bajo el control del gobierno federal, con ello, la autoridad ejercía la vigilancia de los establecimientos asistenciales administrados por el ayuntamiento, a través de la Secretaría de Gobernación.

El esbozo de legislación en materia de salud lo encontramos en el año de 1846 con la creación del Consejo Superior de Salubridad, poco después se crearon Juntas de Salubridad en cada uno de los estados, así como Juntas de Sanidad en los Puertos y es respecto a éstos como se concibe el primer Código Sanitario, el cual concedió facultades al Ejecutivo Federal sobre puertos, fronteras y asuntos migratorios en lo que a salud se refiere.

En la segunda mitad del siglo pasado, el Estado al no haber asumido aún la responsabilidad de prestar atención médica conforme a un criterio de universalidad, algunos grupos y sistemas sociales preocupados por el bienestar de ciertos núcleos de población desprotegidos, deciden efectuar acciones de prevención y restauración de la salud.

Con la Constitución de 1917 se atiende los derechos sociales, como se puede observar en su artículo 123, que establece las bases fundamentales de la seguridad social de los trabajadores. En 1937 se creó la Secretaría de Asistencia, la cual, en 1943, se fusionó con el Departamento de Salubridad para constituir la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

En 1947 se publica la Ley de Secretarías y Departamentos, la cual otorga a la Secretaría de Salubridad y Asistencia facultades para organizar, administrar, dirigir y controlar la prestación de servicios de salud; la asistencia y la beneficencia pública. En 1977, con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se estableció el Sector Salud, entendido como el agrupamiento administrativo de entidades paraestatales bajo la coordinación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, para asegurar la coordinación operativa y el control de las entidades que actúan en el campo de la salud.

En 1982 se realiza la adición al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983. Con ello, se consagra el derecho a la protección de la salud como una garantía social al señalar que la ley establecerá las bases y modalidades del acceso a los servicios de salud y distribuirá la concurrencia en materia de salubridad general entre la federación y las entidades federativas.

Tras la reforma a la fracción I del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Salubridad y Asistencia es la responsable de establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, y de coordinar los programas de servicios de salud de la administración pública federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines.

Es así como el Sector Salud quedó integrado por todas las entidades e instituciones de la administración pública federal que desarrollaban funciones en la materia, teniendo como coordinadora a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

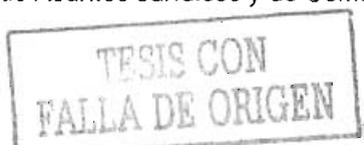
El 30 de agosto de 1983, se expidió el Decreto mediante el cual el Ejecutivo Federal establece las bases a las que se sujetará el programa de descentralización de los servicios de salud de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, y es el 8 de marzo de 1984, por Decreto Presidencial cuando se descentralizan los servicios que prestaban la Secretaría en los Estados

El 21 de enero de 1985, se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con lo cual la Secretaría de Salubridad y Asistencia cambió su nombre por Secretaría de Salud.

El 25 de septiembre de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud en las 31 entidades federativas, concretándose en 1997 con la firma de los convenios correspondientes para su creación como organismos públicos descentralizados.

El 1° de julio de 1997, se presentan cambios importantes en la estructura orgánica de la Secretaría, motivados por la necesidad de modificar el modelo organizacional con que se operaba, ya que como resultado de la descentralización de los servicios de salud, esta Dependencia se ubica en un marco de operación eminentemente normativo y coordinador, razón por la cual se publica en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Salud y el Acuerdo de Adscripción de sus Unidades Administrativas, con fechas 6 de agosto y 18 de diciembre de 1997, respectivamente, los cuales reflejan los cambios en la estructura orgánica.

Se adscriben a la dependencia directa del C. Secretario las direcciones generales de Asuntos Jurídicos y de Comunicación Social, la Unidad de Contraloría Interna y



el órgano desconcentrado, Comisión Nacional de Arbitraje Médico. La Subsecretaría de Servicios de Salud cambia su denominación por Subsecretaría de Coordinación Sectorial, de la cual dependen: el Secretariado del Consejo Nacional de Salud, las direcciones Generales de Asuntos Internacionales, de Extensión de Cobertura y de Enseñanza en Salud y se crea la Subsecretaría de Prevención y Control de Enfermedades.

El 15 de septiembre del 2000 se publica en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Salud y el 31 de octubre del mismo año, se publica en el mismo órgano oficial el Acuerdo de Adscripción Orgánica de las Unidades Administrativas de la Secretaría de Salud. Con la publicación del Reglamento Interior en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 2004, la Secretaría de Salud cambia su estructura, quedando conformada de la siguiente manera:

Como áreas de apoyo al Titular de la Secretaría:

Subsecretaria de Innovación y Calidad;

Subsecretaria de Prevención y Promoción de la Salud;

Subsecretaria de Administración y Finanzas;

Coordinación General de los Institutos Nacionales de Salud;

Unidad Coordinadora de Vinculación y Participación Social, y

Unidad de Análisis Económico.

Dirección General de Asuntos Jurídicos;

Dirección General de Comunicación Social;

Órgano Interno de Control;

Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios;

Comisión Nacional de Protección Social en Salud y;

la Comisión Nacional de Arbitraje Médico

La actual conformación y reordenamiento tiene como propósito contar con una estructura organizacional que coadyuven al logro de los objetivos institucionales, sectoriales y del gobierno federal, a través del fortalecimiento de las funciones sustantivas que garantice un eficiente desarrollo de los programas asignados a cada una de las áreas que conforman esta estructura y que responde a las necesidades reales de operación y productividad en beneficio de los usuarios, dentro de un esquema de optimización de recursos existentes en la Secretaría de Salud.

2.2 Concepto de Secretaría de Estado

Como nos señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) el Ejecutivo de la Unión para el despacho de los asuntos que concierne a la función administrativo, se auxiliará de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica, dependencias que forman parte de la Administración Pública Centralizada.

En el punto anterior se hablo del origen y desarrollo de la Secretaría de Salud, siendo ahora oportuno, dar un concepto que pueda definir a las Secretarías de Estado.

Acosta Romero define a la Secretaría de Estado como "Un órgano superior político administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado"¹.

¹ Miguel Acosta Romero, "Teoría General del Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, México, 1990, pag. 15.

Como se observa en esta definición, la Secretaría es un órgano político administrativo, por la multitud de funciones que habrá de tener en función de la rama de la actividad a la que se ocupe.

Por su parte Serra Rojas nos menciona que "Secretaría de Estado, o Ministerio o Secretaría del despacho, aludimos a cada una de las Ramas de la administración pública constituida por el conjunto de servicios y demás actividades confiadas a las dependencias, que bajo la autoridad inmediata y suprema del Presidente de la República, asegura la acción del gobierno en la ejecución de la ley"².

Rafael Martínez Morales, nos dice que "La Secretaría de Estado es un órgano administrativo centralizado, previsto en el artículo 90 constitucional, con competencia para atender los asuntos que la ley le asigne de una determinada rama de la administración pública"³.

De lo anterior se desprende que las Secretarías de Estado se encuentran dentro de la administración centralizada, que dependen directamente del Ejecutivo, internamente tienen una cohesión que les da su organización jerárquica, por medio de sus titulares los que son nombrados y removidos por el Presidente, como lo señala el artículo 89 constitucional, fracción II.

"Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho,..."

De esta forma, es la Secretaría de Salud un órgano superior político administrativo que esta integrado por una estructura jurídica y el conjunto de personas y elementos materiales a su disposición, para ejercer su competencia, bajo la autoridad su titular, el Secretario de Estado, al cual Acosta Romero define como "el funcionario político-administrativo, nombrado y removido por el Presidente de la

² Serra Rojas, "Derecho Administrativo. Doctrina, legislación y Jurisprudencia", Edit. Porrúa, México, 1988, pag. 139.

³ Martínez Morales Rafael, "Derecho Administrativo", Primer Curso, Edit. Harla, México, 19904 pag. 67.

República, acuerda con este último y es subordinado jerárquicamente del mismo, teniendo a su cargo y encabezando una Secretaría de Estado. Forma parte del cuerpo colegiado previsto en el artículo 29 de la constitución, para suspender las garantías individuales; informar anualmente al Congreso, cuando se trate de algún asunto relativo a la Secretaría que encabeza o se discuta una ley de la misma”⁴.

Por otra parte Serra Rojas nos dice que” los titulares de las Secretarías de Estado denominados Secretarios de Estado, es el colaborador más cercano del Presidente. Coloca a la cabeza de su ministerio, que comprende una rama de la administración pública, de acuerdo con los artículos 10 y11 de la LOAPF, el despacho y resolución de todos los asuntos en las Secretarías corresponde originalmente a los titulares de dichas dependencias y son todos ellos iguales en rango”⁵.

Es también importante mencionar los requisitos que deben de cubrir las personas que pretendan ser Secretarios de Estado, los cuales son señalados en el artículo 92 constitucional como son: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

Entre las tareas que la Constitución, las Leyes y la costumbre establecen, encontramos las siguientes: la obligación de presentar un informe anual al Congreso de la Unión, comparecer ante él para aclarar algún asunto o iniciativa de su ramo, como lo señala el artículo 93 Constitucional; refrendar actos presidenciales, que es la obligación y el derecho que tiene el titular de una Secretaría para firmar, conjuntamente con el Presidente, los reglamentos, decretos y ordenes de este funcionario, que se refieran al ramo de su Secretaría ya que sin este requisito no serán obedecidos tal y como lo señala el artículo 92 de la Constitución, intervenir en el acuerdo de suspender las garantías individuales

⁴ Miguel Acosta Romero, Op. Cit., pag. 188.

⁵ Serra Rojas, Op. Cit., pag. 543.

y, realizar actos de protocolarios como celebraciones cívicas representando al presidente en actos o ceremonias oficiales o de particulares.

Los Secretarios como funcionarios administrativos, son los jefes superiores de la unidad administrativa (Secretaría), la administrarán en todos aspectos, como serán, designar al personal de confianza, intervenir en movimientos escalafonarios del personal de base, administrar los bienes muebles e inmuebles destinados a la Secretaría, cumplir con los ordenamientos jurídicos, acuerdo, ordenes y disposiciones del Presidente de la República.

2.3 Objetivos Generales

El titular de cada Secretaría podrá expedir los manuales de organización, los cuáles contiene entre otra información sus objetivo y su estructura orgánica. En el caso de la Secretaría de Salud serán:

- ❖ La concertación y conducción de las políticas de salud, a través de la presidencia de el Consejo de Salubridad General y el Consejo Nacional de Salud.
- ❖ ***La ejecución de las políticas de salud y seguridad social del Gobierno Federal, con la participación del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.***
- ❖ La integración de acciones interinstitucionales, a través de la presidencia del Consejo Nacional Contra las Adicciones, Consejo Nacional de Vacunación; Consejo Nacional para la Prevención y el Control del Síndrome de la Inmunodeficiencia Adquirida; Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes; Consejo Nacional de Trasplantes y el Comité Nacional para la Vigilancia Epidemiológica.

- ❖ La coordinación sectorial del Instituto Nacional de Salud; Hospital General de México; Hospital General " Dr. Manuel Gea González"; Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V. y Centro de Integración Juvenil A.C
- ❖ La operación desconcentrada del Hospital Juárez de México; Centro Nacional de Rehabilitación y Servicios de Salud Mental.
- ❖ La operación centralizada de el Hospital Juárez del Centro, Hospital de la Mujer y Hospital Nacional Homeopático.

Asimismo la Ley General de Salud en su artículo 7° nos menciona que a la Secretaría de Salud le corresponderá:

- ❖ Establecer y conducir la política nacional en materia de Salud, en los términos de las Leyes aplicables y de conformidad con lo dispuesto por el Ejecutivo Federal.
- ❖ Coordinar los Programas de servicios de salud de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen.
- ❖ Impulsar la desconcentración y descentralización de los servicios públicos.
- ❖ Promover, coordinar y realizar la evaluación de programas y servicios de salud que el sean solicitada por el Ejecutivo Federal.
- ❖ Determinar la periodicidad y características de la información que deberá proporcionar las dependencias y entidades del sector salud, con sujeción a las disposiciones generales aplicable.
- ❖ Coordinar el proceso de programación de las actividades del sector salud, con sujeción a las Leyes que regulen a las entidades participantes.
- ❖ Formular recomendaciones a las dependencias competentes sobre la asignación de los recursos que requieran los programas de salud.
- ❖ Impulsar las actividades científicas y tecnológicas en el campo de la salud
- ❖ Coadyuvar con las dependencias competentes a la regulación y control de la transferencia de tecnología en el área de salud.

- ❖ Promover el establecimiento de un sistema nacional de información básica en materia de salud.
- ❖ Apoyar la coordinación entre las instituciones de salud y las educativas, para formar y capacitar recursos humanos para la salud.
- ❖ Coadyuvar a que la formación y distribución de los recursos humanos para la salud sea congruente con las prioridades del Sistema Nacional de Salud.
- ❖ Promover e impulsar la participación de la comunidad en el cuidado de su salud.
- ❖ Impulsar la permanente actualización de las disposiciones legales en materia de salud.

Actualmente, con el Programa Nacional de Salud 2001-2006 la Secretaría pretende democratizar la atención a la salud a partir de tres principios rectores: ciudadanía, solidaridad y pluralismo. El principio de ciudadanía consistirá en el reconocimiento a la protección de la salud como un derecho, así como la definición precisa de los beneficios que este derecho implica, la realización del mecanismo para hacerlo y posteriormente su ejecución. El principio de solidaridad se refiere a la responsabilidad compartida de la atención que se otorgará a los grupos más vulnerables, esto será, que los que cuenten con mayores recursos se solidaricen con los que menos tienen. El pluralismo nos señala que en función de la relación personal y confidencial que existe entre el médico y su paciente, los usuarios del sistema mexicano de salud deberán tener la posibilidad de elegir al médico que se hará cargo tanto de su salud como la de su familia.

Atendiendo a esto, se considera que para el 2005 todo mexicano tendrá acceso a un sistema de salud que será equitativo, solidario, plural, eficiente, de alta calidad, anticipatorio, descentralizado, participativo y vinculado al desarrollo; independientemente de la capacidad de pago de cada beneficiario, su nivel de riesgo o su afiliación laboral; se dará preferencia a las necesidades de los grupos mas vulnerables con el objetivo de reducir las brechas en salud que pudieran existir entre los diferentes subgrupos de la población

Las contribuciones económicas serán proporcionales a la capacidad de pago, y los beneficios se distribuirán atendiendo las necesidades de la población menos protegida, con esto se facilitará la acumulación de los recursos financieros en fondos públicos. Para garantizar el uso eficiente de los recursos, se contará con un mecanismo de planeación y se definirán prioridades. Los servicios públicos y privados que se ofrecerán serán de alta calidad técnica y los habrá de proporcionar prestadores bien capacitados, además, se proveerán en ambientes dignos y bajo una cultura institucional que promueva el desarrollo de equipamiento e infraestructura así como la movilización de recursos financieros.

La descentralización hasta el nivel municipal será la normal, los recursos y las decisiones estarán ubicados en las instancias locales de operación de los servicios personales y no personales de salud, el financiamiento será solidario en el nivel nacional.

El Programa Nacional de Salud 2001-2006 contribuirá a un desarrollo humano justo, incluyente y sustentable, mediante la promoción de la salud como objetivo social compartido y el acceso universal a servicios integrales y de alta calidad que satisfagan las necesidades y respondan a las expectativas de la población, al tiempo que ofrecen oportunidades de avance profesional a los prestadores, en el marco de un financiamiento equitativo, un uso honesto transparente y eficiente de los recursos, y una amplia participación ciudadana.

2.4 Atribuciones

Como nos indica el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para el despacho de los asuntos del orden administrativo el Poder Ejecutivo contará con diversas dependencias encontrándose en su mayoría con secretarías, en materia de salud y como nos señala el artículo 39 de la misma Ley, a la Secretaría de Salud corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; y coordinar los programas de servicios a la salud de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen;

II.- Crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social en cualquier lugar del territorio nacional y organizar la asistencia pública en el Distrito Federal;

III.- Aplicar a la Asistencia Pública los fondos que le proporcionen la Lotería Nacional y los Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública; y administrar el patrimonio de la Beneficencia Pública en el Distrito Federal, en los términos de las disposiciones legales aplicables, a fin de apoyar los programas de servicios de salud;

IV.- Organizar y vigilar las instituciones de beneficencia privada, en los términos de las leyes relativas, e integrar sus patronatos, respetando la voluntad de los fundadores;

V.- Administrar los bienes y fondos que el Gobierno Federal destine para la atención de los servicios de asistencia pública;

VI.- Planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y proveer a la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas que presten servicios de salud, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud.

Asimismo, propiciará y coordinará la participación de los sectores social y privado en dicho Sistema Nacional de Salud y determinará las políticas y acciones de inducción y concertación correspondientes;

VII.- Planear, normar y controlar los servicios de atención médica, salud pública, asistencia social y regulación sanitaria que correspondan al Sistema Nacional de Salud;

VIII.- Dictar las normas técnicas a que quedará sujeta la prestación de servicios de salud en las materias de salubridad general, incluyendo las de asistencia social, por parte de los sectores público, social y privado, y verificar su cumplimiento;

IX.- Organizar y administrar servicios sanitarios generales en toda la República;

X.- Dirigir la policía sanitaria general de la República, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando se trate de preservar la salud humana;

XI.- Dirigir la policía sanitaria especial en los puertos, costas y fronteras, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando afecte o pueda afectar a la salud humana;

XII.- Realizar el control higiénico e inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y circulación de comestibles y bebidas;

XIII.- Realizar el control de la preparación, aplicación, importación y exportación de productos biológicos, excepción hecha de los de uso veterinario;

XIV.- Regular la higiene veterinaria exclusivamente en lo que se relaciona con los alimentos que puedan afectar a la salud humana;

XV.- Ejecutar el control sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y distribución de drogas y productos medicinales, a excepción de los de uso veterinario que no estén comprendidos en la Convención de Ginebra;

XVI.- Estudiar, adaptar y poner en vigor las medidas necesarias para luchar contra las enfermedades transmisibles, contra las plagas sociales que afecten la salud,

contra el alcoholismo y las toxicomanías y otros vicios sociales, y contra la mendicidad;

XVII.- Poner en práctica las medidas tendientes a conservar la salud y la vida de los trabajadores del campo y de la ciudad y la higiene industrial, con excepción de lo que se relaciona con la previsión social en el trabajo;

XVIII.- Administrar y controlar las escuelas, institutos y servicios de higiene establecidos por la Federación en toda la República, excluyendo aquellos que se relacionan exclusivamente con la sanidad animal;

XIX.- Organizar congresos sanitarios y asistenciales;

XX.- Prestar los servicios de su competencia, directamente o en coordinación con los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal;

XXI.- Actuar como autoridad sanitaria, ejercer las facultades en materia de salubridad general que las leyes le confieren al Ejecutivo Federal, vigilar el cumplimiento de la Ley General de Salud, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables y ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general;

XXII.- Establecer las normas que deban orientar los servicios de asistencia social que presten las dependencias y entidades federales y proveer a su cumplimiento;

XXIII.- Establecer y ejecutar con la participación que corresponda a otras dependencias asistenciales, para la asistencia, prevención, atención y tratamiento a los discapacitados.

2.5 Estructura Orgánica

Es importante señalar la necesidad de que exista dentro de las Secretarías de Estado una adecuada estructura y organización, ya que esto permitirá que a través de la coordinación de las actividades de los individuos que integran a esta, así como el respeto a las funciones, jerarquías y actividades, obtener el máximo aprovechamiento posible de cada elemento material, técnico y humano para lograr los objetivos por los cuales fue creadas.

En este sentido, la LOAPF a través de su artículo 14 nos dice que al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien será auxiliado por subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores jefes y subjefes de departamento, oficina, sección o mesa o por los que se señalen en el reglamento de cada Secretaría.

Dentro de la Secretaría y de acuerdo al artículo 2° de su reglamento interior encontramos se integrará por:

- Secretario
- Subsecretario de Innovación y Calidad;
- Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud;
- Subsecretario de Administración y Finanzas;
- Coordinador General de los Institutos Nacionales de Salud;
- Titular de la Unidad Coordinadora de Vinculación y Participación Social, y
- Titular de la Unidad de Análisis Económico.

Además de las unidades administrativas siguientes:

- Dirección General de Asuntos Jurídicos;
- Dirección General de Calidad y Educación en Salud;
- Dirección General de Comunicación Social;

- Dirección General de Coordinación y Desarrollo de los Hospitales Federales de Referencia;
- Dirección General de Coordinación y Desarrollo de los Institutos Nacionales de Salud;
- Dirección General de Desarrollo de la Infraestructura Física;
- Dirección General de Evaluación del Desempeño;
- Dirección General de Información en Salud;
- Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud;
- Dirección General de Políticas de Investigación en Salud;
- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto;
- Dirección General de Promoción de la Salud;
- Dirección General de Recursos Humanos;
- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales;
- Dirección General de Relaciones Internacionales;
- Dirección General de Tecnologías de la Información;
- Secretariado Técnico del Consejo Nacional Contra las Adicciones;
- Secretariado Técnico del Consejo Nacional de Salud, y
- Secretariado Técnico del Consejo Nacional de Salud Mental.

Y finalmente con los siguientes Órganos desconcentrados:

- Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública;
- Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva;
- Centro Nacional de Excelencia Tecnológica en Salud;
- Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea;
- Centro Nacional de Rehabilitación;
- Centro Nacional de Trasplantes;
- Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica y Control de Enfermedades;
- Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA;
- Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia;

- Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios;
- Comisión Nacional de Arbitraje Médico;
- Comisión Nacional de Protección Social en Salud;
- Hospital Juárez de México, y Servicios de Atención Psiquiátrica.

En virtud de que la estructura orgánica de la Secretaría es extensa y toda vez que no es el objeto de análisis en la presente tesis, solo se hará referencia a las principales funciones y facultades de la cúpula de esta.

Como no señala el artículo 7 del Reglamento Interior de la secretaría, el Secretario estará facultado para:

I. Establecer, dirigir y controlar las políticas de la Secretaría, así como coordinar y evaluar las de las entidades paraestatales del sector coordinado;

II. Aprobar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos de la Secretaría así como evaluar el de las entidades paraestatales del sector coordinado;

III. Aprobar, controlar y evaluar los programas de la Secretaria, así como coordinar la programación y presupuestación de las entidades agrupadas administrativamente en el sector coordinado;

IV. Someter al acuerdo del Presidente de la República los asuntos encomendados a la Secretaría y al Sector Salud, que lo ameriten;

V. Desempeñar las comisiones y funciones especiales que el Presidente de la República le confiera y mantenerlo informado sobre el desarrollo de las mismas;

VI. Proponer al Presidente de la República los proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría y del sector coordinado;

VII. Refrendar, para su validez y observancia constitucional, los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República, cuando se refieran a asuntos de la competencia de la Secretaría;

VIII. Representar al Presidente de la República en los juicios constitucionales de amparo, en los términos de los artículos 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 19 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la propia Constitución y su Ley Reglamentaria en los casos en que lo determine el Titular del Ejecutivo Federal;

IX. Dar cuenta al Congreso de la Unión, una vez que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, del estado que guarden la Secretaría y el sector coordinado e informar, siempre que sea requerido por cualquiera de las Cámaras, cuando se discuta una iniciativa de ley o se estudie un asunto relacionado con el ámbito de su competencia;

X. Coordinar la política de investigación en salud que se realice en la Secretaría y en el sector coordinado;

XI. Aprobar y expedir las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría;

XII. Establecer las comisiones y los comités internos que sean necesarios para la mejor instrumentación de los programas y asuntos encomendados a la Secretaría, así como designar a sus miembros;

XIII. Aprobar la organización y funcionamiento de la Secretaría y autorizar las modificaciones internas de las distintas unidades administrativas;

XIV. Aprobar y expedir el Manual de Organización General de la Secretaría y disponer su publicación en el Diario Oficial de la Federación, así como aprobar y expedir los demás manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para el buen funcionamiento de la Secretaría;

XV. Designar al Coordinador General de los Institutos Nacionales de Salud, a los titulares de las unidades de Análisis Económico y Coordinadora de Vinculación y Participación Social, a los directores generales y a los titulares de los órganos administrativos desconcentrados, así como a los representantes de la Secretaría ante organismos de carácter internacional, comisiones intersecretariales y órganos colegiados de entidades paraestatales, salvo aquellos casos en que el nombramiento corresponda al Presidente de la República;

XVI. Expedir acuerdos de adscripción orgánica de las unidades administrativas, de delegación de facultades, de desconcentración de funciones, así como los demás acuerdos que sean necesarios para el correcto desarrollo de la Secretaría, los cuales deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación;

XVII. Definir, conducir y controlar el proceso de descentralización de los servicios de salud y el de desconcentración de las funciones de la Secretaría y la modernización administrativa;

XVIII. Dictar acuerdos que fijen los criterios de ejercicio de facultades discrecionales, conforme lo dispongan las leyes;

XIX. Determinar, mediante acuerdo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, los establecimientos que deberán dar aviso de funcionamiento a la Secretaría;

XX. Determinar, con base en los riesgos para la salud, los productos o materias primas que requerirán de autorización previa de importación, en materia de alimentos, bebidas no alcohólicas, bebidas alcohólicas, productos de perfumería, belleza y aseo, tabaco, medicamentos, equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, material quirúrgico y de curación y productos higiénicos, así como de las materias que se utilicen en su elaboración;

XXI. Autorizar, por escrito, la cesión, disposición y enajenación a título oneroso o gratuito de los derechos hereditarios y de los bienes inmuebles del Patrimonio de la Beneficencia Pública, o que correspondan a ésta, que tenga en propiedad o administración y que no sean de utilidad para el cumplimiento de sus fines, previa opinión del consejo interno de la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública;

XXII. Celebrar los acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, conforme lo disponen las leyes de Planeación y General de Salud;

XXIII. Resolver los casos de duda que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación del presente Reglamento, así como los casos de conflictos sobre competencia y los no previstos en el mismo, y

XXIV. Ejercer las demás que, con el carácter de no delegables, le otorgue el Presidente de la República y las que con el mismo carácter le confieran otras disposiciones legales.

❖ Los subsecretarios tendrán las facultades de acordar con el Secretario el despacho de los asuntos a su cargo y los de las unidades administrativas adscritas a su responsabilidad; establecer las normas, políticas, criterios, sistemas y procedimientos de carácter técnico que deban regir en las unidades administrativas que se hubieren adscrito a su responsabilidad, así como en el ámbito regional; apoyar técnicamente la descentralización de los servicios de salud, la desconcentración de las funciones de la Secretaría y al modernización administrativa; desempeñar las funciones y comisiones que el secretario les encomiende y mantenerlo informado sobre su desarrollo; presidir el Comité Consultivo Nacional de normalización del que sean parte; Formular los anteproyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes en los asuntos de su competencia, con la participación de la Dirección General de Asuntos Jurídicos; planear, organizar y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas a ellos adscritas, así como coordinar las actividades de éstas con

las adscritas al Secretario, a las de los otros Subsecretarios, al Comisionado del Consejo Nacional contra las Adicciones, al Coordinador General de los Institutos Nacionales de Salud y al Coordinador General de Planeación Estratégica; participar en el ámbito de su competencia, en la definición y desarrollo del Programa de Investigación en Salud; designar, conforme a las instrucciones del Secretario a los directores generales adjuntos y directores de área de las unidades administrativas adscritas a su responsabilidad, de conformidad con los ordenamientos aplicables;

Propondrán al Secretario la delegación, en servidores públicos subalternos, de las facultades que tengan encomendadas, así como la desconcentración y descentralización de éstas y una vez acordadas llevarlas a cabo; además de estar facultados para formular los anteproyectos de presupuesto que les correspondan y una vez aprobados, verificar su correcta y oportuna ejecución por parte de las unidades administrativas que tengan adscritas; someter a la aprobación del Secretario los programas, estudios y proyectos elaborados en las áreas de su responsabilidad; someter a la consideración del Secretario los proyectos de manuales de organización interna de sus diversas unidades administrativas adscritas, de conformidad con los lineamientos y el dictamen de la unidad administrativa competente.

Deberán de proporcionar la información, los datos o la cooperación técnica que les sea requerida por las unidades administrativas de la Secretaría y por otras dependencias y entidades de la Administración Públicas Federal, de conformidad con las políticas establecidas a este respecto; recibir, en acuerdo ordinario, a los titulares de las unidades administrativas de sus respectivas áreas y, en acuerdo extraordinario a cualquier otro servidor público subalterno, así como conceder audiencias al público; suscribir los contratos, convenios, acuerdos y documentos relativos al ejercicio de sus funciones y de aquellas que les hayan sido conferidas por delegaciones o que les correspondan por suplencia; atender y aceptar, en su caso, las recomendaciones que formule la Comisión Nacional de Derechos

Humanos, que incidan en el ámbito de competencia de las unidades administrativas y órganos desconcentrados que les estén adscritos; expedir y certificar las copias de los documentos o constancias que existan en los archivos a su cargo, cuando proceda.

❖ Corresponderá a la Coordinación General de los Institutos Nacionales de Salud apoyar al Secretario en la coordinación y desarrollo de los Institutos Nacionales de Salud, así como de los centros nacionales de Rehabilitación, de Trasplantes y de la Transfusión Sanguínea y de los secretariados de las comisiones nacionales de Bioética y de Genoma Humano; someter a autorización del Secretario, las políticas, sistemas y procedimientos de carácter técnico en materia de investigación en salud y formación de recursos humanos de alta especialidad médica aplicables del subsector de los Institutos Nacionales de Salud, así como de los centros nacionales de Rehabilitación, de Trasplantes y de la Transfusión Sanguínea; promover y dar seguimiento al Programa de Investigación en Salud con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con los gobiernos de las entidades federativas;

Podrá promover y orientar, en el ámbito de su competencia, el desarrollo y la ejecución de proyectos e investigaciones específicas dirigidos a la identificación y modificación de los factores que determinan la incidencia y prevalencia y resultado final de los principales problemas de salud en México, y llevar su registro oportuno; coordinar y evaluar el Sistema Institucional de Investigadores en Ciencias Médicas y de la Comisión Externa de Investigación en Salud y, en su caso, promover las adecuaciones que se consideren pertinentes; evaluar la pertinencia de la infraestructura y equipamiento para la adecuada prestación de servicios médicos de alta especialidad, de investigación y formación de recursos humanos de alto nivel de especialidad médica; servir como órgano de consulta del Gobierno Federal y, en su caso, identificar las oportunidades que el país ofrezca en materia de investigación en salud, educación de postgrado y calidad en la

asistencia médica de alta especialidad; promover mejoras en la atención médica de alta especialidad con base en los resultados de la investigación científica y desarrollo tecnológico en salud.

Además estará facultada para celebrar convenios, bases de colaboración, contratos, programas generales o específicos de colaboración en los que participe la Secretaría de Salud con otras instituciones de los sectores Salud y Educativo, organismos nacionales o internacionales, en materia de enseñanza de postgrado en salud, investigación y asistencia médica de alta especialidad; coadyuvar y propiciar que los Institutos Nacionales de Salud, los centros nacionales de Rehabilitación, de Trasplantes y de la Transfusión Sanguínea, y de los secretariados de las comisiones nacionales de Bioética y de Genoma Humano, suscriban convenios de colaboración entre sí, con otras institucionales nacionales o internacionales, en materia de investigación científica y desarrollo tecnológico, formación de recursos humanos o intercambio para la atención médica de alta especialidad.

Otras de sus funciones serán las de participar en la definición de los criterios y requisitos para la apertura y funcionamiento de instituciones de atención médica de alta especialidad; evaluar las oportunidades y recursos para el fomento y consolidación de la atención médica, investigación científica en salud, la creación de fondos para proyectos, el otorgamiento de becas para estudios de postgrado, apoyo a proyectos de mejoramiento de la infraestructura para docencia e investigación en áreas de interés nacional y multinacional en materia de salud; promover, en coordinación con la Dirección General de Comunicación Social, la difusión de los logros académico-científicos que por su trascendencia sean de interés de la sociedad; promover nuevos esquemas de organización, administración, gestión y financiamiento que hagan más eficiente la operación de los Institutos Nacionales de Salud, de los centros nacionales de Rehabilitación, de

Trasplantes y de la Transfusión Sanguínea y de los secretariados de las comisiones nacionales de Bioética y de Genoma Humano.

Tiene la autoridad para promover estrategias de calidad, eficiencia y equidad en la atención médica de alta especialidad; promover el desempeño gerencial del personal directivo de los Institutos Nacionales de Salud, de los centros nacionales de Rehabilitación, de Trasplantes y de la Transfusión Sanguínea y de los secretariados de las comisiones nacionales de Bioética y de Genoma Humano; dirigir la descentralización de las instalaciones hospitalarias que competan a su tramo de control para la integración de redes de servicios de atención médica de alta especialidad; elaborar y ejecutar la evaluación del presupuesto por programa en el ámbito de su competencia; apoyar a las áreas específicas de la Secretaría de Salud para la evaluación del costo-efectividad de las acciones inscritas en los servicios de salud a la persona del Sistema de Protección Social en Salud; promover, mediante la formación de grupos colegiados de los Institutos Nacionales de Salud, la definición de beneficios, requisitos y esquemas de financiamiento, para las acciones de alta especialidad inscritas en el Sistema de Protección Social en Salud.

❖ Corresponde a la Unidad Coordinadora de Vinculación y Participación Social acordar con el Secretario el despacho de los asuntos a su cargo, así como los de las unidades administrativas adscritas a su responsabilidad; Establecer y coordinar los mecanismos de vinculación con las dependencias y entidades del sector público, poder legislativo y sociedad civil, a fin de colaborar en el desarrollo de los programas y proyectos del Sistema Nacional de Salud; conducir las relaciones entre la Secretaría de Salud y otras instituciones públicas y privadas, con el fin de promover las actividades conjuntas que coadyuven a la instrumentación de los programas de trabajo de la institución; promover la vinculación con grupos representantes de la sociedad civil y organismos no-

gubernamentales con el fin de lograr mayor representatividad en las políticas de salud; proponer los lineamientos de la Secretaría de Salud para la participación de la sociedad civil en los órganos de acción, así como dar seguimiento y respuesta a sus peticiones; proponer y participar en el desarrollo de los proyectos y programas para la consolidación del Sistema Nacional de Salud, en coordinación con las unidades administrativas competentes y los servicios de salud de las entidades federativas.

Tendrá la obligación de fortalecer, con la concurrencia de las áreas responsables, el carácter rector de la Secretaría de Salud en las entidades federativas; igualmente deberán de coordinar con las áreas competentes la instrumentación de las políticas que consoliden la federalización de los servicios de salud; participar en el diseño e instrumentación de las políticas tendientes a consolidar los sistemas estatales de salud, cuando las entidades federativas lo requieran; supervisar el seguimiento a los acuerdos y compromisos que se establezcan entre el Secretario y los titulares de los ejecutivos estatales; planear, coordinar y verificar la información necesaria para las giras de trabajo del Secretario en las entidades federativas; coordinar la interacción de las áreas técnicas de la Secretaría con los servicios estatales de salud para la realización de los programas de alcance regional y nacional y dar seguimiento a los compromisos que se establezcan con este fin.

Asimismo coordinará las acciones del Secretariado Técnico del Consejo Nacional de Salud tendientes al fortalecimiento del federalismo cooperativo y mantener un diálogo constante con su Titular a fin de dar pronta atención a los asuntos relevantes dentro de los servicios estatales de salud; conducirá la relación de la Secretaría con las autoridades e instituciones extranjeras, así como con organismos internacionales en materia de salud; coordinará la implantación de acciones de salud y apoyo a migrantes que lleve a cabo la Secretaría de Salud, a

través de sus diferentes unidades administrativas, así como concertar la participación de los congresos federales y estatales, en México y Estados Unidos de América y de la Comisión de Salud Fronteriza México-Guatemala, para la promoción de legislaciones sobre salud del migrante; coordinará la implantación de las políticas públicas de la Secretaría a través del impulso de planteamientos legislativos o normativos y finalmente supervisará a las unidades administrativas que se le adscriban.

❖ Corresponde a la Unidad de Análisis Económico acordar con el Secretario el despacho de los asuntos a su cargo; actuar como unidad de consulta y apoyo para las diversas dependencias de la Secretaría en materia de economía de la salud, para efectos de promover el uso de criterios y herramientas de análisis económico aplicados a la problemática del sector salud; elaborará propuestas de política y diseñar instrumentos que permitan optimizar la asignación equitativa de recursos, buscando la sustentabilidad financiera del Sistema Nacional de Salud. Ello sin perjuicio de las atribuciones que en esta materia tengan otras áreas de la Secretaría.

En coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá realizar estudios y propuestas en relación con la reforma y modernización financiera del Sistema Nacional de Salud y con el impacto de medidas fiscales en el sector salud, con el fin de promover políticas fiscales saludables; igualmente deberá realizar estudios económicos y análisis de política de precios de medicamentos, insumos y servicios de salud, con el objeto de elaborar propuestas para la regulación del sector farmacéutico y mejorar la eficiencia y competitividad del Sistema Nacional de Salud; llevar a cabo estudios de pronóstico y proyecciones de las necesidades de salud en función de los cambios económicos, demográficos, epidemiológicos y tecnológicos que se están operando a nivel nacional e internacional.

Asimismo la unidad esta autorizada para elaborar propuestas y diseñar instrumentos para la diversificación de riesgos en el proceso de afiliación al Sistema de Protección Social en Salud; establecer lineamientos para los sistemas de pago, el financiamiento y el contenido económico en la gestión por contrato o compra estratégica de los servicios de salud; actuar como representante de la Secretaría en los diversos foros nacionales e internacionales en materia de salud y desarrollo económico, con la participación de las unidades administrativas que corresponda; llevar a cabo análisis económicos sobre el impacto de la pobreza en las condiciones de salud de la población, con el objeto de elaborar propuestas de política de salud que eleven la calidad del capital humano y coadyuven al desarrollo económico y a la reducción de los niveles de pobreza.

También realizará el análisis económicos sobre los bienes públicos de la salud, con el fin de coadyuvar, mediante propuestas específicas, al fortalecimiento de la rectoría del Estado en materia de salud; además de desarrollar propuestas y análisis económico de políticas y programas de salud en coordinación con las áreas competentes de la Secretaría y del sector salud; elaborar estudios para el desarrollo de nuevas modalidades de financiamiento, aseguramiento, integración de redes de prestación de servicios e incentivos económicos en el Modelo Integrado de Atención a la Salud; diseñar metodologías para la determinación del costo-efectividad de las intervenciones de salud pública y de los servicios de salud.

Tendrá la responsabilidad de promover la capacitación e investigación, en coordinación con las instituciones académicas públicas y privadas, en áreas relacionadas con la economía de la salud; conducir la participación de la Secretaría en proyectos vinculados con el análisis económico de políticas y programas de salud sectoriales e intersectoriales, en coordinación con otros sectores u organismos nacionales e internacionales; diseñar y consolidar las

estrategias y contenidos de los acuerdos de coordinación con las entidades federativas en materia de financiamiento y rendición de cuentas, en apoyo al Sistema de Protección Social en Salud y al federalismo cooperativo; elaborar propuestas para el desarrollo de programas de apoyo a la eficiencia y la gestión económica en los servicios de salud de las entidades federativas y elaborar estudios analíticos sobre el grado de congruencia de las políticas de salud con las políticas macroeconómicas y las políticas sociales, proponiendo medidas encaminadas a asegurar su convergencia y complementariedad.

❖ Le corresponde a la Dirección General de Asuntos Jurídicos acordar con el Secretario el despacho de los asuntos a su cargo; formular, revisar y someter, en su caso, a consideración del Secretario, los anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes relativos a los asuntos de la competencia de la Secretaría, así como opinar sobre los que formulen las entidades agrupadas administrativamente en el sector y las demás dependencias, para el trámite que corresponda; atender, dirigir, coordinar, supervisar y, en su caso, representar a la Secretaría en los asuntos jurídicos de ésta, así como participar en los del sector coordinado a solicitud de éstos; establecer, sistematizar, unificar y difundir entre las unidades administrativas de la Secretaría los criterios de interpretación y de aplicación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas competencia de la Secretaría; compilar, estudiar y difundir las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes, normas oficiales mexicanas y demás disposiciones jurídicas, tanto nacionales como internacionales relacionadas con la Secretaría y el Sector Salud.

Tiene la tarea, entre otras, de revisar y remitir los documentos que requieran ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de los relativos a las licitaciones públicas; actuar como órgano de consulta jurídica, asesorar al Secretario, a las unidades administrativas de la Secretaría y a las entidades

agrupadas administrativamente en el sector a solicitud de éstas; opinar respecto de las modificaciones a la estructura ocupacional y plantillas de personal operativo de la Secretaría; participar en la revisión de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría; fijar, difundir y revisar los lineamientos y requisitos legales a que deben sujetarse los contratos, convenios, acuerdos, bases de coordinación y autorizaciones que celebre o expida la Secretaría y dictaminar sobre su interpretación, suspensión, rescisión, revocación, terminación, nulidad y demás aspectos jurídicos; revisar los aspectos jurídicos de los convenios, tratados y acuerdos internacionales en los que la Secretaría participe; llevar el registro de nombramientos de servidores públicos de mandos superiores y medios al servicio de la Secretaría y el de aquellos que la representen en órganos colegiados de entidades paraestatales y en comisiones intersecretariales, interinstitucionales e internacionales; llevar el registro único de personas acreditadas para realizar trámites ante la Secretaría.

Dentro de sus obligaciones estarán las de asesorar a la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales en los procesos de regularización inmobiliaria federal, respecto de los inmuebles que estén destinados a la Secretaría o que por cualquier título tenga a su servicio; coadyuvar con la Procuraduría General de la República en la integración de las averiguaciones previas y en el trámite de los procesos que afecten a la Secretaría, o bien en los que ésta tenga interés jurídico, así como solicitar la intervención del Procurador General de la República en todos aquellos asuntos contenciosos que le competan en los términos del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; comparecer y representar a la Secretaría ante las autoridades de carácter administrativo o judicial en los juicios o procedimientos en que sea actora o demandada, tenga interés jurídico o se le designe como parte, para lo cual ejercerá toda clase de acciones, defensas y excepciones que correspondan a la Dependencia.

Vigilará la continuidad de los juicios, procedimientos y diligencias respectivas, así como formular y suscribir las demandas, contestaciones y, en general, todas las promociones que se requieran para la prosecución de los juicios, recursos o cualquier procedimiento interpuesto ante dichas autoridades y vigilar el cumplimiento de las resoluciones correspondientes, asimismo, mediante oficio podrá conferir dichas representaciones, cuando proceda, en servidores públicos de la Secretaría y, en su caso, sustituir o revocar dichas facultades.

Representará al Secretario y a las unidades administrativas de la Secretaría ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa e interpondrá el recurso de revisión fiscal, en términos del Código Fiscal de la Federación; formulará los desistimientos, así como otorgar discrecionalmente los perdones legales que procedan y, por ausencia del Secretario o subsecretarios, absolver posiciones; de igual forma deberá elaborar y proponer los informes previos y justificados que en materia de amparo deban rendir el Secretario y el Presidente de la República en los casos en los que se le hubiere conferido la representación presidencial, así como los relativos a los demás servidores públicos que sean señalados como autoridades responsables; asimismo, los escritos de demanda o contestación, según proceda, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad; promover y desistirse, en su caso, de los juicios de amparo cuando la Secretaría tenga el carácter de quejosa o intervenir como tercero perjudicado en los juicios de amparo y, en general, formular todas las promociones que a dichos juicios se refieran.

Podrá suscribir, en ausencia del Secretario y subsecretarios, los informes que cada uno de dichos servidores públicos deba rendir ante la autoridad judicial, así como los recursos, demandas y promociones de término en procedimientos judiciales y contencioso administrativos; así como representar al Secretario ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los conflictos que se susciten con

motivo de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional; formular dictámenes, contestación de demandas laborales, formulación y absolución de posiciones, desistimientos o allanamientos y, en general, todas aquellas promociones que a dichos juicios se refieran; dictaminar en definitiva las actas administrativas que se levanten a los trabajadores de la Secretaría por violación a las disposiciones laborales aplicables, así como reconsiderar, en su caso, los dictámenes de cese que hubiere emitido.

Representará legalmente a la Secretaría y a sus servidores públicos cuando sean parte en juicios o en otros procedimientos judiciales o extrajudiciales, por actos derivados del servicio; dará seguimiento a los trabajos y tareas de promoción, defensa y respeto de los Derechos Humanos al interior de la Secretaría y fungir de enlace institucional con otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, así como asesorará a las unidades administrativas en el seguimiento de procedimientos y cumplimiento de recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, orientando las quejas y denuncias sobre violaciones de derechos humanos hacia las autoridades competentes; resolverá los recursos administrativos que no sean de la competencia de otra unidad administrativa; certificará las constancias que obren en los archivos de la Secretaría para ser exhibidas ante las autoridades judiciales, administrativas o del trabajo y, en general, para cualquier trámite, juicio, procedimiento, proceso o averiguación; participará en los órganos colegiados que se integren en la Secretaría, en los que se tenga contemplada la intervención de la unidad administrativa y, en su caso, presidir aquellos en que así se establezca en las disposiciones legales aplicables o por instrucción del Secretario y participará en la Comisión de Estudios Jurídicos de la Administración Pública Federal y formular los estudios e informes que le sean solicitados.

❖ Corresponde a la Dirección General de Comunicación Social acordar con el Secretario el despacho de los asuntos a su cargo igualmente tendrá la misión de mantener informada a la población sobre el desarrollo de los programas de la Secretaría y contribuir a la difusión homogénea de las actividades del Sector Salud, de conformidad con las disposiciones que emita la Secretaría de Gobernación en materia de comunicación social; desarrollar programas de comunicación social para apoyar el mejoramiento de la salud de la población, en coordinación con las unidades administrativas competentes; definir estrategias para la producción y difusión de los programas y actividades de la Secretaría, así como participar en los programas de difusión de las entidades coordinadas administrativamente por el Sector Salud; desarrollar estrategias y mecanismos de comunicación interna para dar a conocer a quienes trabajan en la dependencia las acciones y las líneas de política pública en materia de salud, además de promover el intercambio de información entre la Federación y las entidades, para lograr una política homogénea de comunicación social en salud; evaluar la información que se recopila para su difusión en los medios masivos de comunicación sobre la Secretaría, el Sector y sobre materia de salud en general.

Asimismo, dará a conocer a la opinión pública los objetivos y programas del Sistema Nacional de Salud, así como el avance de los proyectos que ejecuten la Secretaría y las entidades coordinadas administrativamente en el Sector; dará respuesta a las necesidades de comunicación de la Secretaría con los distintos grupos y núcleos de la población que así lo demanden; realizará los estudios de opinión pública que permitan conocer el efecto de las acciones que realiza la Secretaría y, en general, el Sistema Nacional de Salud; participará en las actividades de difusión con otras entidades del Gobierno Federal, en programas conjuntos, así como en situaciones de emergencia causadas por los eventos naturales, y celebrará los contratos de prestación de servicios en materia de comunicación social que se adjudiquen conforme al artículo 42 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como calificar,

admitir, custodiar y, en su caso, ordenar la cancelación de las fianzas de los contratos que celebre o presentarlas ante la Tesorería de la Federación para que las haga efectivas.

❖ La Secretaría de Salud cuenta con un Órgano Interno de Control, el titular tendrán las facultades de recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con excepción de las que conozca la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, de acuerdo a lo establecido en la propia Ley, y en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida; dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos, y de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de las inconformidades previstas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que emitan los titulares de las áreas de responsabilidades.

Asimismo deberá realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Titular de la Secretaría, así como expedir las certificaciones de los documentos que obren en los archivos del órgano interno de control; implementar el sistema integral de control gubernamental y coadyuvar a su debido funcionamiento.

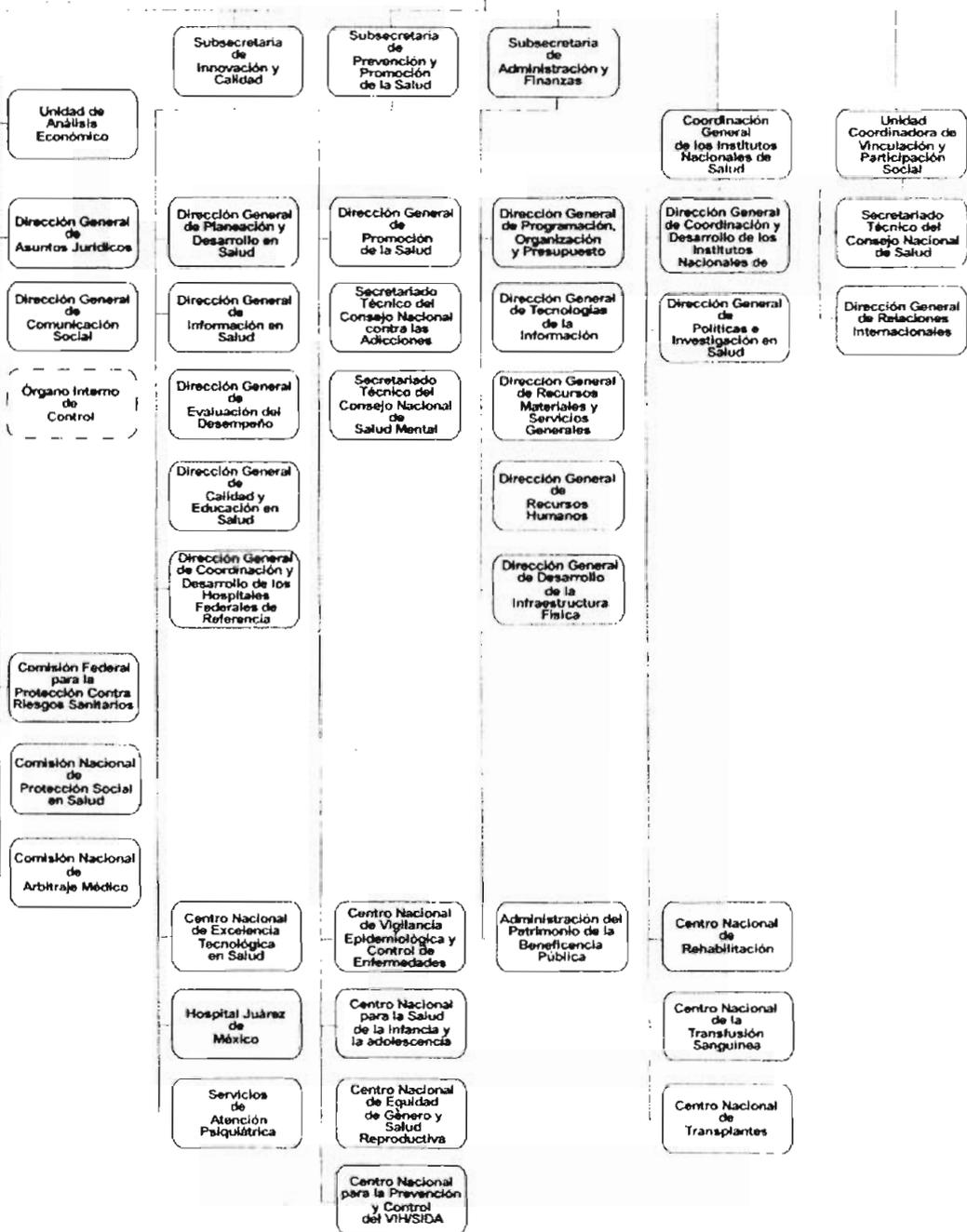
Estará facultado para proponer las normas y lineamientos que al efecto se requieran, y vigilar el cumplimiento de las normas de control que expida la Secretaría, así como aquéllas que regulan el funcionamiento de la dependencia;

programar, ordenar y realizar auditorías, investigaciones, inspecciones o visitas de cualquier tipo; informar periódicamente a la Secretaría sobre el resultado de las acciones de control que hayan realizado y proporcionar a ésta la ayuda necesaria para el adecuado ejercicio de sus atribuciones, así como apoyar, verificar y evaluar las acciones en materia de desarrollo administrativo; emitir, cuando proceda, la autorización a que se refiere la fracción XXIII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el ámbito de la dependencia o entidad de que se trate, o de la Procuraduría General de la República; recibir, tramitar y dictaminar, en su caso, con sujeción a lo dispuesto por el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las solicitudes de los particulares relacionadas con servidores públicos de la dependencia, a las que se les comunicará el dictamen para que reconozcan, si así lo determinan, la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y ordenar el pago correspondiente.

Lo anterior, sin perjuicio de que la dependencia, conozca directamente de la solicitud del particular y resuelvan lo que en derecho proceda; coordinar la formulación de los proyectos de programas y presupuesto del órgano interno de control correspondiente, y proponer las adecuaciones que requiera el correcto ejercicio del presupuesto; denunciar ante las autoridades competentes, por sí o por conducto del servidor público del propio órgano interno de control que el Titular de éste determine expresamente en cada caso, los hechos de que tengan conocimiento y puedan ser constitutivos de delitos, e instar al área jurídica respectiva a formular cuando así se requiera, las querellas a que hubiere lugar; requerir a las unidades administrativas de la dependencia, la información necesaria para cumplir con sus atribuciones, y brindar la asesoría que les requieran en el ámbito de sus competencias y; llevar a cabo programas específicos tendientes a verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos de las dependencias, conforme a los lineamientos emitidos por la Secretaría.

ESTRUCTURA BASICA DE LA SECRETARIA DE SALUD

SECRETARIO



2.6 La Secretaría de Salud, el ISSSTE y la descentralización administrativa

La Administración Pública, como cualquier empresa, necesita una ordenación adecuada, para realizar su actividad de manera eficaz y conveniente, por lo que a través de las diferentes etapas históricas, se han venido buscando formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades de la colectividad.

Brevemente se señalará, el concepto de organizar que significa ordenar y acomodar sistemáticamente, desde un punto de vista técnico, un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin, u obtener un objetivo.

A los órganos que integran la Administración Pública Federal, la ley las reconoce como personas morales, y su actuación la regula la propia ley.

Dado lo anterior, se encuentra que el Código Civil Federal en su artículo 25, establece “Son personas morales: I. La Nación, los Estados y los Municipios; II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley...”

A su vez, el artículo 27, del Código Civil Federal señala que “Las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan, sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus estructuras consecutivas y de sus estatutos.”

Ahora bien, atendiendo al tema que nos ocupa, se hace referencia a los órganos que integran la Administración Pública.

En ese sentido García Trevijano afirmar que la “organización administrativa no es sino el conjunto de normas que regulan las atribuciones, la composición y el

funcionamiento de un aparato administrativo. Su finalidad es la coordinación entre los distintos organismos.”⁶

Acosta Romero define al órgano del Estado como “el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado, así tenemos que órgano del Estado puede considerarse el Congreso de la Unión, o bien, cada una de sus Cámaras, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Juzgado de Distrito, una Secretaría de Estado, etc.”⁷

Este mismo autor, considera a la Organización Administrativa como “la forma o el 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.”⁸

Definido lo que es organización administrativa y órgano del Estado se puede establecer el concepto de Administración Pública o Unidad Administrativa como el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico depende de éste, por ejemplo: una Secretaría de Estado.

Ahora bien tradicionalmente se han considerado que la administración pública puede concebirse en cuatro formas, centralizada, desconcentrada, **descentralizada** y como sociedades mercantiles y empresas de estado, formas que actualmente han sufrido una serie de variantes, debido a las múltiples

⁶ Fos García Trevijano, Cit. por María Díez Manuel, “Derecho Administrativo”, Vol. II, Ed. Omeba, Argentina, p. 17.

⁷ Miguel Acosta Romero, Op. Cit., p. 149.

⁸ Miguel Acosta Romero, Op. Cit., p. 148.

necesidades sociales, por lo que se tiene que recurrir a distintas formas administrativas.

Por su parte la Constitución en su artículo 90 establece que "La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación..."

Asimismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), divide a la Administración en dos partes una centralizada y otra paraestatal, al establecer en su artículo primero que "La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

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 fianzas y los fideicomisos componen la Administración Pública Paraestatal."

De acuerdo a lo anterior, como observamos una de las formas de organización administrativa es la centralización.

Para Gabino Fraga la centralización administrativa 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 la que se encuentra el Jefe Supremo de la Administración Pública; esta forma se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la Administración"⁹.

⁹ Fraga Gabino, "Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, México, 1988, p. 165.

Por su parte Manuel Diez señala que la centralización "consiste en otorgar la totalidad de las atribuciones a los órganos centrales que tienen el conjunto de poderes de decisión para todo el territorio del Estado."¹⁰

Serra Rojas define a la centralización administrativa 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 tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas."¹¹

Asimismo, Acosta Romero nos da su concepto de centralización "es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución."¹²

Las definiciones mencionadas, pese a sus variantes, todas ellas coinciden en una organización subordinada a un orden jerárquico superior, que puede ser el Presidente de la República, un poder central, centros superiores o directivos, o el Jefe Supremo, sea cual fuere el nombre que le asigne se puede decir que es una organización administrativa bajo un orden determinado y que se mantiene por el vínculo jerárquico o poder jerárquico.

Un factor determinante para el buen funcionamiento de estos organismos, es la competencia que tienen de acuerdo a la ley, a sus estatutos, manual de organización, etc., además, de que la competencia también juega un papel importante, para que estos organismos no invadan sus ámbitos competenciales y pueda existir un orden.

¹⁰ Diez Manuel, "Derecho Administrativo", Vol II, Edit. Omeba, Argentina, p. 63.

¹¹ Andrés Serra Rojas, Op. Cit., p. 509.

¹² Miguel Acosta Romero, Op. Cit., p. 116.

Dentro de esta organización, podemos decir que la jerarquía es fundamental, debido a que une las diferentes dependencias y unidades administrativas verticalmente, y horizontalmente la coordinación sustenta su actividad a través de la distribución de competencias. Por lo tanto se puede imaginar a la organización administrativa centralizada como una pirámide que tiene en su vértice superior al Presidente de la República y en los grados siguientes a los órganos inferiores de la Administración, esto mismo se da en las Secretarías y Departamentos de Estado, los que a su vez se organizan bajo este esquema.

Elemento esencial dentro de la administración centralizada es la jerarquía, es la que Serra Roja ha definido como "la relación jurídica que vincule entre sí los órganos de la administración y los funcionarios, mediante el poder de subordinación para asegurar la unidad en la acción."¹³

De lo anterior se concluye que los órganos superiores, son los que conducen la acción administrativa mediante decretos u órdenes de servicio, o anulan los actos ilegales o contrarios al interés público, además de que el poder central vigila y controla los actos de los funcionarios y empleados que son sus subordinados, los cuales deben obedecer sus órdenes para mantener una unidad coordinada.

Es así como dentro de la Constitución en su artículo 92, encontramos la fundamentación al señalar dicho artículo "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos."

Los organismos desconcentrados tienen cierta independencia técnica y administrativa por lo que se logra de esta manera darle agilidad a la resolución de determinados asuntos.

¹³ Andrés Serra Rojas, Op. Cit., p. 512.

La desconcentración para Acosta Romero es "la decisión política de los gobernantes, de entregar a los gobiernos regionales, locales y municipales, una serie de responsabilidades que van desde actos políticos, hasta cuestiones presupuestarias y de planificación,... y la autonomía relativa de este tipo de gobiernos que inserta en la responsabilidad de llevar a cabo, esa clase de actividad a nivel local."¹⁴

Por su parte Serra Rojas la define como "la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación... Es la preparación de un órgano en tránsito hacia la descentralización..."¹⁵

Cabe destacar, que dentro de estos órganos se hace una distinción entre la desconcentración política, la cual es ejercida en materia Federal, en toda la República y tomando como base la totalidad del Estado, el ejemplo típico de este tipo de órganos son las delegaciones políticas; y la desconcentración administrativa la cual se limita a determinadas materias administrativas en la órbita del Poder Ejecutivo Federal.

Un organismo desconcentrado, puede desconcentrar territorial o periféricamente sus servicios. En México podemos hablar fundamentalmente de desconcentración administrativa, aunque con ciertos matices políticos. Con la desconcentración el Poder Central no comparte el poder, sino que se acerca a los administrados instalándose en el lugar donde se requieren sus servicios.

Algunos autores definen a la desconcentración en base de la delegación, que es cuando un órgano superior transmite facultades a favor de un órgano inferior, sin perder aquel su derecho de actuar en la materia delegada; por lo que no se deben

¹⁴ Miguel Acosta Romero, Op. Cit., p. 312

¹⁵ Serra Rojas, Op. Cit., p. 517.

confundir, puesto que en la desconcentración administrativa la competencia es exclusiva y limitada, mientras que en la delegación la competencia se asigna por el órgano superior al inferior, la cual no posee y le es transmitida. Aunque cabe señalar que la delegación puede ser la vía para llegar a la desconcentración.

Asimismo, podemos mencionar que dentro de la desconcentración existen modalidades, tal y como lo señala Acosta Romero, las cuales son: desconcentración funcional, vertical, horizontal y regional, por su parte Serra Rojas la clasifica en dos grupos: la desconcentración horizontal o periférica también llamada regional, y la vertical o central y señala la nueva clasificación que es territorial y administrativa.

En ese sentido, se concluye que las clasificaciones, regional, territorial, periférica, son respecto de las cuales pueden actuar en un territorio determinado; la vertical, central o funcional, son dentro de las cuales el órgano central cede su competencia en forma limitada y exclusiva a un órgano inferior y formando parte siempre de la organización central; y por último la horizontal que puede actuar junto con otras unidades de igual rango.

De lo anterior se desprende, que esta forma de organización está reconocida en nuestra legislación, y regulada dentro de la organización centralizada, independientemente del lugar donde puedan actuar, puesto que su finalidad es hacer más eficaz y eficiente la resolución de los asuntos que están dentro de su competencia, tal y como lo señala el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, "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 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."

Para concluir, Delgadillo Gutiérrez señala que "los órganos desconcentrados forman parte de la organización centralizada, se crean por disposición del Ejecutivo, no tienen personalidad jurídica, no tienen patrimonio propio, y se crean con cierta libertad técnica y administrativa."¹⁶

Por lo que respecta a la Administración Pública Paraestatal y los organismos descentralizados, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo primero 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 nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

De esta manera, la Administración Pública Federal se integra por un conjunto de instituciones, organismos, empresas mixtas con patrimonios públicos los cuales colaboran en la realización de los fines del Estado, sin que formen parte de la administración pública centralizada, pero mantiene relaciones de control y vigilancia, lo cual permite que no se aparten de la política general del país y del principio de legalidad.

En ese sentido, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo tercero señala que "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

1. Organismos descentralizados ..."

¹⁶ Delgadillo Gutiérrez. Luis Humberto, "Elementos de Derecho Administrativo", Edit. Noriega, México, 1991, p 91.

Para Gabino Fraga la descentralización administrativa representa "una corriente que día a día va tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos y que en términos generales consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del Poder."¹⁷

Cabe señalar que la palabra "descentralizar significa opuesto al centro, es decir, es el fenómeno que va del centro a la periferia ..." ¹⁸. En términos generales, implica transferir a diversos órganos dotados de personalidad del órgano central, estas atribuciones las cuales le confieren una cierta libertad de acción. Esta forma de organización, es un contrapeso natural de la centralización y mediante estas el Estado conserva un equilibrio.

Es de señalarse, que otros autores como Serra Rojas mencionan que "un estudio general de esas formas descentralizadas nos obliga a una clasificación estricta de ellas, relacionadas con los aspectos técnicos y jurídicos, de dichas instituciones". Para este autor existen dos grupos de organismos descentralizados: a) la descentralización administrativa territorial o regional esta forma de organización administrativa se apoya en una base geográfica ..., (la cual se puede equiparar a la descentralización política que mencionamos anteriormente y que se cristaliza en el Municipio); y b) la descentralización administrativa por servicio funcional o institucional, que descansa en una consideración técnica para el manejo de una actividad determinada, o sea *la prestación de un servicio público o social*, la explotación de bienes o recurso propiedades de la nación, la investigación científica o tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia y seguridad social..."¹⁹ esta clasificación la podemos equiparar con la descentralización administrativa.

¹⁷ Gabino Fraga, Op. Cit., p. 198.

¹⁸ Miguel Acosta Romero, Op. Cit., p. 346.

¹⁹ Andrés Serra Rojas, Op. Cit., p. 727.

Acosta Romero, nos da su concepto de descentralización administrativa "Es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en el sentido material), la Administración Pública para desarrollar:

- 1.- Actividades que competen al Estado
- 2.- O que son de interés general en un momento dado
- 3.- A través de organismos creados especialmente para ello dotados de:
 - a) Personalidad jurídica
 - b) Patrimonio propio
 - c) Régimen jurídico propio."²⁰

Por lo anterior se concluye que la descentralización es una forma de organización administrativa, mediante la cual, el Estado crea organismos dotados de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídicos propios para desarrollar actividades correspondientes a las áreas estratégicas y prioritarias, que son de interés general en un momento dado.

En ese sentido, el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopte".

Asimismo, el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, dispone que "Son organismos descentralizados la personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

²⁰ Miguel Acosta Romero, Op. Cit., p. 357.

- 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.”

Como se desprende de los artículos citados y de su propia definición, se afirma que los organismos descentralizados son personas jurídicas de derecho público y como tales cuentan con características que les son propias como las que a continuación se enumeran:

1.- Son creados por una ley o decreto del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, como lo es la Universidad Nacional Autónoma de México.

2.- Tiene Régimen Jurídico Propio, que generalmente esta constituido por su ley orgánica que fija los fines, denominación, patrimonio, órganos, relaciones con su personal, relaciones con los usuarios del servicio, y demás actividades propias de su organización.

3.- Tienen Personalidad Jurídica Propia; la personalidad de los organismos descentralizados es plenamente reconocida por la ley o decreto que los crea, o por el hecho mismo de su constitución. Esta personalidad jurídica de derecho público permite a estas entidades relacionarse con otras entidades públicas y con los administrados.

4.- Tiene Patrimonio Propio; los organismos descentralizados como consecuencia lógica de su personalidad cuentan con un conjunto de bienes y derechos que constituyen su patrimonio, el cual es destinado al cumplimiento de su objeto.

Este patrimonio deriva de recursos del Estado, que se constituye con bienes de dominio público como son los inmuebles que se encuentran en su patrimonio y que se consideran del dominio público, artículo 34 fracción VI de la Ley General de Bienes Nacionales y también cuentan con bienes sujetos al régimen de derecho público, a diferencia de los organismos desconcentrados los cuales no cuentan con patrimonio propio.

Forman también parte del patrimonio de estos organismos, el conjunto de bienes y derechos que están sujetos a un régimen de derecho privado y de los que puede disponer libremente; puede también estar formado en parte por subsidios, aportaciones temporales o permanentes que le destine la administración central así como los rendimientos de impuestos especiales que no pasan a formar parte del Erario Nacional y por último, de sus propios ingresos derivados del ejercicio de su actividad, es decir, los que obtiene por los servicios o bienes que prestan o produce respectivamente.

Este patrimonio les permite elaborar sus propios presupuestos, en la determinación de sus gastos y en la ejecución del ejercicio financiero (autonomía financiera), debiendo cumplir con los planes y programas del Gobierno Federal, ajustando su presupuesto a lo establecido en la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público.

5.- Denominación; la denominación es la palabra o conjunto de palabras que distingue y diferencia al organismo descentralizado de otras instituciones similares sean federales locales o municipales más aun internas.

La denominación en los organismos descentralizados equivale a lo que en la persona es el nombre, y siempre esta previsto en el acto de creación, aunque en ocasiones la costumbre y el uso posiblemente derivados de la extensión tan grande de algunas denominaciones se utilizan siglas o apócopos para la misma por ejemplo: ISSSTE, IMSS, etc.

6.- La Sede de las Oficinas y Dependencias y Ámbito Territorial; es el equivalente al domicilio de las personas físicas, la sede es el lugar, calle y número, donde residen los organismos de decisión y dirección, y el ámbito territorial es el lugar donde actúa el organismo descentralizado.

7.- Órganos de Dirección, administración y representación; el órgano supremo de un ente descentralizado recibe distintos nombres de acuerdo con su particular instrumento de creación y puede llamarse junta de gobierno, consejo directivo o de administración, junta directiva, comité ejecutivo, este cuerpo colegiado que es el de mayor jerarquía es el que decide sobre los asuntos mas importantes de la actividad y la administración del organismo. Este órgano colegiado es constante en la mayoría de las instituciones descentralizadas; el numero de sus componentes es muy variable y en el se encuentran representados en primer lugar, los intereses de la administración central, y en segundo lugar, en ciertos casos los de los sectores a los que afecta la actividad del organismo.

8.- Estructura Administrativa Interna; la estructura interna de cada organismo descentralizado dependerá de la actividad a la que esté destinado y de las necesidades de división del trabajo, está precisada en su ley o decreto de creación, y en algunos casos se prevé en su reglamentación de carácter interno, esta puede cambiar de un ente a otro, dependiendo de su objeto, finalidad, tamaño, recursos económicos y orientación política.

9.- Objeto; el objeto de estos organismos es muy variable y dependiendo de las consideraciones de orden practico y político que se tomen en cuenta en el momento de su creación, puede abarcar distintos rubros como lo establece el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, antes citado.

10.- Finalidad; la finalidad que se busca con la creación de estos organismos es procurar la satisfacción del interés general en forma rápida, idónea y eficaz.

11.- Régimen Fiscal; a este respecto Acosta Romero considera que "la mayor parte de los organismos descentralizados debido a las actividades que realizan propias de su objeto, están exentas del pago de impuestos federales, locales y municipales."²¹ En la practica se han reconocido que pagan los derechos de carácter federal y local.

Cabe resaltar que en la actualidad el trato preferencial de estos organismos, se pretende modificar y darles un trato igual al de los particulares en materia tributaria, a efecto de que paguen impuestos y demás contribuciones.

En tal virtud, se deduce que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado forma parte de la Administración Pública Federal por ser un organismo público descentralizado que colabora en la realización de los fines del Estado, manteniendo relaciones de control y vigilancia, a través de la Secretaria de Salud, lo cual permite que no se aparte de la política general del país y del principio de legalidad.

Esto con fundamento en los artículos 90 Constitucional y primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los cuales establecen que la base de la organización de la Administración Pública Federal serán los organismos centralizado y paraestatales.

Integrando la administración pública paraestatal se observan a los organismos descentralizados, como lo es el ISSSTE, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomiso.

En este sentido, y como lo señala el artículo 5 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores

²¹ Miguel Acosta Romero, Op. Cit., p. 358.

del Estado se regirá por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas, se sujetará a las disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y de la Ley General de Salud a través de la Secretaría de salud, toda vez que forma del Sistema Nacional de Salud según lo indica el artículo 5 de la misma Ley, la cual menciona que está constituido por las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como local, que presten servicios de salud.

Ahora bien, como lo establece el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión cuenta con la Secretaría de Salud la cual tiene entre sus atribuciones planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y proveer la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas que presten servicios de salud. De lo anterior se desprende que será a través de la Secretaría de Salud como el Ejecutivo Federal coordinará los programas de servicios de salud, las políticas de desarrollo, la programación y presupuestación de conformidad con las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento previamente establecidas y autorizadas, conocerá la operación y evaluará los resultados y el desempeño del ISSSTE.

CAPÍTULO 3

EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES PARA LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

3.1 Antecedentes

Como se mencionó anteriormente este Instituto es un organismo descentralizado que se encuentra ubicado dentro del sector salud.

En México la seguridad social tiene como antecedentes tres pueblos mesoamericanos que son: los mexicas, teopanecas y texcocanos, quienes destacaron por haber tenido la inquietud y preocupación de amparar a diferentes grupos, que en razón de sus carencias derivadas de su actividad o por su edad avanzada quedaban desprotegidos o incapacitados.

Durante a época colonial Hernán Cortés promovió en 1526 la asignación de pensiones como compensación por servicios prestados durante la conquista de México.

En la época de la colonia, el ejemplo más representativo de la seguridad social es el Monte Pio de Animas, como se llamó en un principio al hoy Monte de Piedad; el cual tenía como función primordial, proporcionar auxilio y soporte económico a favor de grupos específicos, como el de los pilotos de la Real Armada y el cuerpo especial al servicio de la Corona Española.

En 1824, se le confieren a la Hacienda Pública facultades para aplicar descuentos a diversos núcleos de trabajadores con la finalidad de constituir un fondo de pensiones; una década después se comenzó a otorgar a los empleados civiles

incapacitados una jubilación, apareciendo así el primer antecedente de una pensión por invalidez.

A través del constituyente de 1917 se consigue plasmar el cúmulo de inquietudes existentes a lo largo de las décadas anteriores como fueron el reconocimiento de la responsabilidad patronal en la indemnización por accidentes de trabajo, la fijación de salarios mínimos, la formación de juntas de conciliación y la reglamentación de las condiciones de trabajo.

Así, con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, en su artículo 123 dio forma y realidad jurídica a los aspectos económicos, políticos y sociales del trabajo. Por esta razón se considera a México la primera nación que otorgó rango constitucional a los derechos de los trabajadores.

Por el crecimiento acelerado de la economía que se dio en los años de 1920 y 1930, fue necesaria la promulgación de leyes, así como la creación de instituciones con objetivos de bienestar social. Es así como surge el proyecto de Ley de Accidentes Industriales (1922), cuya aportación consistió en prever la creación de una caja de Riesgos Profesionales.

Otra ley que surge como consecuencia del desarrollo acontecido en nuestro país por aquellos años es la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro, promulgada en el año de 1925, considerada como el avance más notable en materia de previsión social, toda vez que marca el primer esfuerzo de aplicación concreta de postulados, ideas, teorías e inquietudes dispersas a lo largo de décadas encaminadas al bienestar social; y en razón de la cual se crea la Dirección del mismo nombre que representa el antecedente inmediato del ISSSTE.

El propósito del funcionamiento de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro era convertir las pensiones de los trabajadores del estado en universales,

obligatorias y equitativas. Así se inicia la creación y administración de un fondo de pensiones generado a partir de la ayuda del propio estado y las aportaciones del trabajador durante el tiempo que prestará sus servicios. Incluso, se estableció que el excedente de dicho fondo se utilizará para el otorgamiento de préstamos a corto plazo y para la adquisición de terrenos ó casas para los trabajadores; en sus orígenes, la Dirección operó como una institución de seguros, ahorros y crédito.

En aquel entonces ya se otorgaban las pensiones por vejez, inhabilitación, muerte o retiro a los 65 años o después de 15 años de servicio.

El 1 de Noviembre de 1938 surge la Federación de Sindicatos de los Trabajadores del Estado, que en ese mismo año promulga su estatuto jurídico y por primera vez se da a los trabajadores del estado personalidad jurídica propia, garantizándoles la seguridad en el empleo y la libre asociación para la defensa de sus intereses.

La Ley de Pensiones Civiles y de Retiro sufre reformas significativas en 1947, tendientes a ampliar la gama de prestaciones, mejorar la calidad de las ya existentes e incorporar al régimen de la seguridad social a un mayor número de trabajadores y de organismos públicos.

Esta nueva Ley transforma a la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro en un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, se establece que la edad para recibir pensiones fuera de 55 años con un mínimo de 15 de servicio, también se amplían los seguros de invalidez, muerte, orfandad, viudez; asimismo se otorga un aumento a los montos para préstamos hipotecarios, canalizándose parte de estos fondos de pensiones a la construcción de colonias burocráticas dentro y fuera del Distrito Federal.

En lo que se refiere a los servicios médicos, por primera vez se amparan con dichos servicios a los trabajadores al servicio del estado respecto a accidentes

laborales, desplazando en la prestación de servicio médico a los hospitales particulares.

En 1959 se transforma y adiciona el apartado B del artículo 123 Constitucional, en donde se incorporan las garantías que la FSTSE había planeado para los servidores públicos; en ese mismo año el presidente Lic. Adolfo López Mateos presentó al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley por la que se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. En 1960 se transforma a la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro en el ISSSTE.

Por primera vez se concreta en la Ley del ISSSTE una visión integral de la seguridad social, que cubre atención médica, como prestaciones económicas, culturales y sociales, haciéndose extensivo el beneficio a los familiares de los trabajadores. El patrimonio del Instituto se integró con las propiedades, posesiones derechos y obligaciones de la entonces Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro.

En sus inicios la organización interna del instituto se conformo por la Junta Directiva y la Dirección General considerados como órganos de gobierno; por tres Subdirecciones: de Servicios Médicos, de Pensiones y Prestamos, y la Administrativa. Contaba además con seis asesorías técnicas, configuradas como departamentos que auxiliaban a la dirección general en sus funciones.

Se realizó la adquisición de unidades hospitalarias, privadas en función de los nuevos servicios ofrecidos como la cobertura de enfermedades no profesionales, de maternidad, de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como la readaptación de inválidos.

En el año de 1960 el Instituto comienza la construcción de las tres primeras clínicas en el D.F. así como la adquisición del Hospital 20 de noviembre, el cual cubrió las necesidades de urgencias y hospitalización que el instituto subrogaba.

En este mismo año se incorporaron algunas unidades médicas que eran dirigidas por diversas dependencias como la Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público por mencionar algunas. Y es en este mismo año (1967) cuando se comienza a dar el servicio de guardería, hoy estancia de bienestar infantil; se otorga el primer servicio de velatorios.

Como resultado de la inquietud que se tuvo por parte del Instituto para apoyar socialmente a los asegurados y su familia en el aspecto de la adquisición de una vivienda propia, se crea en 1972 el Fondo de la Vivienda FOVISSSTE cuyo objetivo es establecer y operar un sistema de financiamiento, con el fin de otorgar créditos a tasas preferenciales.

Actualmente son 21 los beneficios que otorga la Ley del Instituto, norma que regula y define los derechos y obligaciones de este con sus derechohabientes y trabajadores, siendo:

- ❖ Medicina preventiva
- ❖ Seguro de enfermedades y maternidad
- ❖ Seguro de rehabilitación física y mental
- ❖ Seguro de riesgos de trabajo
- ❖ Seguro de jubilación
- ❖ Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios
- ❖ Seguro de invalidez
- ❖ Seguro por causa de muerte
- ❖ Seguro de cesantía en edad avanzada
- ❖ Indemnización Global
- ❖ Servicio de atención para el bienestar y desarrollo infantil
- ❖ Servicio integral de retiro a jubilados y pensionistas
- ❖ Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto
- ❖ Préstamo hipotecario y financiamiento en general para la vivienda

- ❖ Préstamos a mediano plazo
- ❖ Préstamos a corto plazo
- ❖ Servicios que contribuyen a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes
- ❖ Servicios turísticos
- ❖ Actividades culturales, deportivas y recreativas
- ❖ Servicios funerarios
- ❖ Sistema de Ahorro para el Retiro

Actualmente el ISSSTE cuenta a nivel Nacional con 10 Hospitales Regionales, 23 Hospitales Generales, 68 Clínicas, 132 Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil, 125 farmacias, 264 tiendas, 73 centros sociales, 2 teatros, 38 agencias turísticas, 1 hotel, 1 balneario, 61 bibliotecas, 6 velatorios, 3 centros de incineración y 1 panteón.

Es con estos bienes, con los 16,044 médicos, 18,239 enfermeras, 4718 paramédicos, 10,903 administrativos y 12,883 empleados en servicios generales, como el Instituto atiende alrededor de ocho y medio millones de habitantes en el país, esto significa que uno de cada diez mexicanos es atendido por la Institución.

3.2 Estructura orgánica

El ISSSTE a lo largo de su historia ha adecuado su estructura orgánica atendiendo los objetivos gubernamentales y necesidades de la población derechohabiente; ahora mencionaremos la estructura orgánica con la que el ISSSTE funciona.

Cuenta con cuarenta áreas centrales como son: un Director General, una Junta Directiva, un Órgano Interno de Control, cuatro Subdirecciones Generales, Veintiséis Subdirecciones de Área, cuatro Coordinaciones Generales, un Fondo de

Vivienda, un Sistema Integral de Tiendas y Farmacias con sus Gerencias Regionales, un Sistema de Agencias TURISSSTE.

Tiene treinta y un Delegaciones Estatales, cuatro Delegaciones Regionales (Distrito Federal), un Centro Médico Nacional, diez Hospitales Regionales, veintitrés Hospitales Generales, sesenta y ocho Clínicas Hospitales, un mil ciento cuarenta y nueve Clínicas de Medicina Familiar, una Escuela de Dietética y Nutrición, un Centro Nacional de Enseñanza e Investigación Biomédica, ciento treinta y siete Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil, siete Almacenes Regionales de Abasto, trescientos noventa y cuatro Tiendas y Farmacias, dos teatros, siete centros funerarios y velatorios, tres Centros de Incineración, diez Centros Deportivos, un Centro de Cirugía Ambulatoria, un Centro de Estancia Temporal para Enfermos de los Estados, un Centro de Convivencia para Jubilados y Pensionados, un Centro Recreativo ISSSTEHUIXTLA y un Hotel.

Por su importancia únicamente se señalarán las funciones principales del primer y segundo nivel jerárquico en la estructura orgánica:

- La Junta Directiva es el órgano máximo de gobierno, esta integrada por once miembros: cuatro son los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Salud, Trabajo y Previsión Social; uno más nombrado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público; el Director General; los cinco restantes son designados por el Comité Ejecutivo Nacional de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Tiene dentro de sus atribuciones la planeación y servicios del instituto, decidir el manejo y erogaciones de sus recursos e inversiones; la programación estratégica; aprobar y poner en vigor el Estatuto Orgánico así como los reglamentos de servicios; establecer o suprimir delegaciones del Instituto; autorizar al Director General a celebrar convenios con los gobiernos de los estados o municipios a fin de que los trabajadores derechohabientes se beneficien de las prestaciones y

servicios que otorga el Instituto; nombrar y remover al personal de confianza del primer nivel, a propuesta del Director General; conferir poderes generales o especiales de acuerdo con el Director General; otorgar premios, estímulos y recompensas a los servidores públicos del Instituto; **proponer al ejecutivo federal los proyectos de reforma de Ley del Instituto**; nombrar y remover a propuesta de su presidente, al secretario de la Junta Directiva, entre otros.

- El Director General tiene a su cargo la conducción y ejecución de las acciones operativas del Instituto conforme a la Ley del ISSSTE, el Estatuto Orgánico y las demás disposiciones aplicables, así como las siguientes obligaciones y facultades:

Ejecutar los acuerdos y resoluciones de la Junta Directiva; representar al Instituto en todos los actos que requieran su intervención; convocar a sesiones a los miembros de la Junta; someter a la aprobación de dicha Junta el programa institucional, el programa operativo anual del instituto, así como las políticas estratégicas para la conducción del instituto; debe presentar durante el primer bimestre del año, un informe anual del estado que guarda la administración del instituto; **someter a la Junta los proyectos de reformas a la ley, al Estatuto Orgánico, así como a los reglamentos de servicios para la operación del Instituto**; expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público; proponer a la junta el nombramiento y, en su caso, la remoción de los servidores públicos de primer nivel del Instituto; nombrar a los trabajadores de base, de confianza, remover a estos últimos conforme a las disposiciones legales.

Resuelve, bajo su responsabilidad los asuntos urgentes, a reserva de informar a la Junta sobre las acciones realizadas además de los resultados obtenidos; formular el calendario oficial de actividades del Instituto y conceder licencias al personal, vigilar sus labores e imponer las correcciones disciplinarias procedentes conforme a las Condiciones Generales de Trabajo; firmar las escrituras públicas y títulos de crédito en que el Instituto intervenga; representar al instituto en toda gestión

judicial, extrajudicial y administrativa, llevar la firma del instituto que considere necesaria; presidir las sesiones de la Comisión Interna de Administración y programación, así como aquellas facultades que mediante acuerdos y disposiciones generales le delegue la Junta para la mejor conducción del instituto.

- La Subdirección General Médica planeará, organizará, normará, coordinará, controlará y evaluará con base en las políticas institucionales y sectoriales, el sistema institucional de servicios de salud que garantice que el otorgamiento de los seguros, prestaciones y servicios médicos, establecidos en la Ley del Instituto se efectúe de manera ágil, oportuna y eficaz. Establecerá las políticas, programas y acciones en materia de salud; formulará las políticas, normas, programas, sistemas, manuales y procedimientos en el ámbito de la salud, al que deberán sujetarse las delegaciones y unidades médicas desconcentradas, .

Además, debe planear, organizar, normar, coordinar y controlar, la conservación, mantenimiento y equipamiento de las unidades médicas pertenecientes al Instituto; atender y otorgar el mantenimiento preventivo y correctivo de los bienes que integran la infraestructura médica del Instituto; establecer las normas y especificaciones técnicas para la operación de las unidades médicas pertenecientes al Instituto.

- La Subdirección General Jurídica tiene la responsabilidad de planear, organizar, normar, coordinar, supervisar, evaluar los servicios jurídicos y la aplicación de las disposiciones jurídicas relacionadas con el Instituto; representar al Instituto para su defensa jurídica en todo tipo de gestiones judiciales, extrajudiciales, administrativas, y ante todo tipo de autoridades federales, estatales y municipales, en los términos de los poderes otorgados. Interponer las demandas judiciales, denuncias penales, formular los informes previo y justificado en los juicios de amparo, promover los recursos de revisión, queja, así como reclamación en los casos donde el Instituto sea parte; asesorar a los servidores públicos de mando del Instituto en las instancias judiciales o extrajudiciales en las que hayan

sido señalados como autoridades responsables, establecer los mecanismos de comunicación y coordinación con las unidades administrativas del Instituto, para apoyarlas en el cumplimiento de las resoluciones judiciales o extrajudiciales; conocer de los procedimientos administrativos correspondientes a los recursos previstos en la Ley del Instituto, certificar y expedir copias de los documentos que obren en poder del Instituto, para ser exhibidos en asuntos judiciales y contencioso-administrativos, relativos al ámbito de su competencia; sistematizar el marco jurídico e instrumentos normativos relacionados con las atribuciones, funcionamiento, actividades de las distintas áreas del Instituto, mantenerlo actualizado, **realizar y revisar los estudios y proyectos de reforma a la ley, como a los reglamentos que integran el marco jurídico del Instituto.**

Tiene la facultad de dictaminar, evaluar, registrar los convenios y contratos que suscriba el C. Director General del Instituto, de los que puedan derivarse derechos y obligaciones de carácter patrimonial; debe atender los asuntos relativos a las relaciones del Instituto con los sindicatos de las entidades y dependencias no incorporadas al régimen de seguridad social del ISSSTE; realiza los actos necesarios para legalizar la adquisición, destino o enajenación de los bienes inmuebles del Instituto, así como intervenir en los asuntos de los que se deriven derechos y obligaciones a cargo del mismo.

- Subdirección General de Finanzas deberá de planear, organizar, normar, coordinar, controlar los sistemas institucionales de planeación estratégica y financiera, programación, presupuestación, contabilidad, tesorería y evaluación programática. Coordinar la formulación, implantación y evaluación del programa institucional, de conformidad con los lineamientos sectoriales y globales establecidos, así como proponer los ajustes que resulten necesarios; representar al instituto ante la Secretaria de Hacienda y Crédito Público en asuntos de plantación, programación, presupuestación contabilidad, tesorería y evaluación programática; coordinar los cuerpos colegiados institucionales relativos a la

planeación, programación, presupuestación, costeo, contabilidad, tesorería y evaluación programática.

Promover valuaciones actuariales anuales y estudios financieros para determinar la estructura de cuotas y aportaciones necesarias, diseñar y operar los sistemas de control presupuestario con el objetivo de racionalizar y optimizar su ejercicio; diseñar y operar el sistema de registro contable por fondos, coordinar la formulación y adecuación del presupuesto de egresos del Instituto, determinar la cuantificación de los adeudos del Instituto y promover su oportuna recuperación; diseñar y operar en los términos del artículo 22 de la ley del instituto los sistemas de recuperación de adeudos, previa autorización de la Junta Directiva, solicitar a la Tesorería de la Federación la correspondiente retención sobre transferencias y participaciones a entidades paraestatales, gobiernos y municipales, de acuerdo con los convenios de incorporación voluntaria.

Proponer y operar los sistemas para el control de las operaciones derivadas tanto de la captación de ingresos como de la movilización de fondos; captar los ingresos provenientes de aportaciones y cuotas derivados de la prestación de los servicios médicos, asistenciales y sociales, así como formular, consolidar y controlar el presupuesto de ingresos del Instituto; diseñar y operar las estrategias de inversión de las disponibilidades y reservas del instituto, buscando la racionalidad y eficiencia en el uso de los recursos disponibles, previa aprobación de la junta.

- La Subdirección General de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales, contribuye a mejorar el nivel de vida de los trabajadores al servicio del estado, proporcionando en forma ágil y oportuna los seguros, servicios y prestaciones económicas a que tienen derecho, de acuerdo a lo establecido en la Ley del ISSSTE.

Planea, organiza, norma, coordina, controla y evalúa las actividades en materia del sistema integral de retiro; de seguridad, higiene y medicina en el trabajo; del

otorgamiento y recuperación de préstamos a corto y mediano plazos; de la afiliación y vigencia de derechos de los trabajadores; y del sistema de ahorro para el retiro de los trabajadores al servicio del estado; concede, niega, suspende, modifica o revoca las jubilaciones y pensiones en los términos de la ley; aprueba las nóminas de pago de las jubilaciones y pensiones, aplica los aumentos que para ellas determine la Junta, autoriza los anticipos del 100% de la pensión probable en los casos previstos por la Ley, así como el pago de gastos de funerales de los pensionistas; dictamina las solicitudes y, en su caso, autorizar el pago de indemnizaciones globales, de acuerdo con las normas establecidas; dictamina los asuntos relativos a accidentes y enfermedades del trabajo, así como otorgar en su caso, pensiones o indemnizaciones derivadas de los mismos y otorgar los subsidios por enfermedades no profesionales,.

Asimismo, coordina el programa de servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas; planea, organiza, dirige y controla las acciones para el debido cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas relacionadas con el sistema de ahorro para el retiro, en el ámbito de su competencia, así como para identificar las aportaciones a favor de los trabajadores al servicio del Estado; representa al Instituto ante las dependencias y entidades de la administración Pública Federal y demás instituciones públicas o privadas; formular, verificar y proporcionar los informes relativos al manejo y operación del sistema de ahorro para el retiro; proponer e instrumentar, en su caso, las políticas y lineamientos para autorizar los retiros que efectúen los trabajadores derechohabientes o sus beneficiarios, de fondos de las subcuentas que integran la cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro, y establece los mecanismos de conciliación del importe de las autorizaciones otorgadas.

- La Coordinación General de Comunicación Social tendrá las funciones siguientes: planear, programar, organizar, normar, coordinar, controlar y evaluar las actividades de información, difusión y relaciones públicas del Instituto, a través de los medios de comunicación; formular e integrar los programas de

comunicación social, información, difusión y relaciones públicas del instituto y de sus unidades administrativas, y dirigir los servicios de apoyo en estas materias, de conformidad con las disposiciones aplicables; aprobar el diseño de las campañas de difusión de interés para el Instituto, así como intervenir en la contratación y supervisión de los medios de comunicación que se requieran para su realización; organizar entrevistas y conferencias con la prensa sobre los seguros, prestaciones y servicios que otorga el Instituto y emitir los boletines relativos; coordinar y apoyar la celebración de conferencias, congresos y seminarios relacionados con las actividades del Instituto y editar y distribuir libros, revistas y demás publicaciones del Instituto.

- La Coordinación General de Desarrollo Delegacional podrá coadyuvar en la implantación de las políticas, estrategias y líneas de acción que establezca el Director General para la operación de las delegaciones; apoyar a las unidades administrativas centrales en su relación con las delegaciones, y dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos de intercambio de información entre ambos niveles de administración; constituirse en un conducto de comunicación entre las delegaciones, los órganos de gobierno y unidades administrativas centrales; evaluar conjuntamente con las unidades administrativas centrales la operación administrativa, técnica y financiera de las delegaciones, de acuerdo con las disposiciones relativas; auxiliar en forma conjunta con la Subdirección General de Finanzas a las delegaciones en la elaboración y propuesta de los anteproyectos y proyectos de sus programas-presupuesto y remitir a las unidades centrales las necesidades de las delegaciones, así como emitir opinión sobre las solicitudes de ampliación presupuestaria que presenten las mismas; apoyar al Director General en el establecimiento y conducción de las relaciones institucionales con las autoridades de los estados, municipios y gobiernos del Distrito Federal; proponer y promover, previa aprobación del Director General, los criterios y lineamientos para la coordinación de las delegaciones con las representaciones federales, estatales y municipales, así como de los sectores social y privado; coadyuvar con las unidades administrativas en la solución de aquellos asuntos que se generen en las

delegaciones, informando de ellos al Director General; llevar el registro de las supervisiones y evaluaciones que efectúen las áreas administrativas a las delegaciones, conforme a las instrucciones del Director General, en el ámbito de competencia de las mismas áreas.

- La Coordinación General de Administración, esta facultada para proponer políticas en materia de personal del Instituto en los términos de las disposiciones legales aplicables, intervenir en su selección, nombramiento, ubicación y reubicación, así como intervenir en todas las cuestiones relacionadas con la administración de personal del Instituto; tratándose del personal de base, se realizará en coordinación con el Sindicato, de acuerdo a las disposiciones aplicables; coordinar y controlar el diseño y registro de las estructuras de organización de las diferentes áreas del Instituto, así como desarrollar las acciones correspondientes con las dependencias globalizadoras; normar, controlar y coordinar la operación interna del Sistema de Ahorro para el Retiro, establecido a favor de los trabajadores del Instituto.

Planear, organizar, normar, coordinar y controlar la administración de los recursos materiales del Instituto, en los términos de las disposiciones aplicables, planear, organizar, normar y coordinar las funciones de administración de los servicios generales, así como el sistema de seguridad y vigilancia del Instituto y lo concerniente a sus comités de protección civil y vigilar la observancia de las normas técnicas aplicables en cada caso; proponer los lineamientos y criterios conforme a los cuales el Instituto adquirirá o arrendará los bienes muebles y contratará la prestación de los servicios generales requeridos para su operación y funcionamiento; programar y llevar a cabo los procedimientos de contratación relativos a la adquisición o arrendamiento de bienes muebles y la prestación de servicios generales, celebrar los contratos y convenios respectivos conforme a la normatividad establecida, excepto en los casos a que se refiere la fracción XVII del Artículo 45 de este Estatuto, así como aplicar las sanciones económicas que, en su caso, procedan con base en la legislación aplicable.

Coadyuvar con la Subdirección General Jurídica, en la expedición de lineamientos, en relación con la elaboración del dictamen de factibilidad inmobiliaria, en lo relacionado con los aspectos técnicos para la adquisición y arrendamiento de bienes inmuebles, que tengan por objeto ampliar la reserva territorial e infraestructura del Instituto, de conformidad con las disposiciones legales aplicables- y elaborar en su caso, los dictámenes técnicos que le sean solicitados; Llevar a cabo los procedimientos administrativos de rescisión de los contratos que celebre, y con apoyo de la Subdirección General Jurídica y ejercer las acciones que en derecho procedan para recuperar los adeudos originados con motivo de las rescisiones o finiquitas de los contratos celebrados, cumpliendo con la normatividad vigente.

- La Coordinación General de Transformación y Desarrollo Institucional tendrá las siguientes funciones: coadyuvar en la implementación de las políticas, estrategias y líneas de acción que establezca el Director General, para la transformación y desarrollo institucional; fortalecer los canales de comunicación con las unidades administrativas centrales, para dar cumplimiento a las líneas de política general, estrategias, líneas de acción y proyectos establecidos en el Programa institucional.

Establecer una programación detallada para el seguimiento de productos esperados de cada uno de los programas y proyectos relativos a estudios de organización y de procedimientos, así como a la desconcentración, mejora regulatoria, modernización administrativa y tecnológica, reingeniería de procesos y calidad de los servicios; revisar los programas de trabajo antes descritos y evaluar sus avances identificando aspectos que requieran apoyo del Director General; planear, organizar y normar el desarrollo de la infraestructura y servicios de informática y telecomunicaciones del Instituto; planear, programar, organizar, normar, coordinar, controlar y evaluar las actividades dirigidas a la modernización, simplificación administrativa e innovación de los sistemas y procesos sustantivos y de apoyo del Instituto.

Realizar estudios para la evaluación de los procesos y funciones a cargo de las diferentes áreas de la institución y diseñar e instrumentar proyectos de reingeniería, cambio e innovación tecnológica; coordinar el diseño e implantación de las políticas, normas y estándares de calidad que deban ser establecidos para los servicios que otorga el Instituto; realizar en coordinación con las áreas del Instituto, los programas, proyectos y acciones que se establezcan para el aseguramiento y certificación de la calidad de los servicios, así como para el desarrollo organizacional; realizar y apoyar acciones y proyectos para la desconcentración de facultades y procesos a las delegaciones del Instituto.

3.3 Régimen financiero

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado creado por decreto presidencial el 30 de diciembre de 1959, es un organismo descentralizado, con administración, personalidad jurídica y patrimonio propios, este último conformado por las aportaciones que los trabajadores hacen quincenalmente por dos conceptos fundamentales: fondo de pensiones y servicio médico y de maternidad. A ello se suman las aportaciones que hace el gobierno federal en los mismos conceptos por cada uno de sus empleados.

En otras palabras, sus ingresos los obtiene de las cuotas y aportaciones que están contempladas en la propia Ley de Instituto en sus artículos 16 y 21 los que a continuación se analizarán.

El artículo 16 de la mencionada Ley establece que todo trabajador incorporado debe cubrir al Instituto una cuota fija del 8% del sueldo básico de cotización que disfrute; del cual el 2.75% esta destinado para cubrir los seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y los servicios de rehabilitación física y mental.

El 0.50% es para cubrir las solicitudes que se realizan de préstamos a mediano y corto plazo; 0.50% más se destina para servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil, **retiro para jubilados y pensionados**, servicios turísticos, promociones culturales y de preparación técnica, fomentar el deporte así como la recreación y finalmente para servicios funerarios.

3.50% se integra en las reservas actuariales y financieras del Instituto, para garantizar el pago de los compromisos de pensiones e indemnizaciones globales.

El porcentaje restante se aplica para cubrir gastos generales de administración del Instituto.

En su artículo 21 nos señala que las dependencias y entidades públicas sujetas al régimen de esta Ley cubrirán aportaciones al Instituto equivalentes al 17.75% del sueldo básico de cotización de los trabajadores distribuyéndolos de la siguiente forma: 6.75% se utilizará para cubrir seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y los servicios de rehabilitación física y mental; 0.50% se destinarán para cubrir lo referente a préstamos a mediano y corto plazo; otro 0.50% cubrirán gastos del servicio de estancias (guarderías), **retiro para jubilados y pensionados**, servicios turísticos, promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo, recreación y de servicios funerarios.

Para cubrir íntegramente el seguro de riesgos de trabajo se tomará un 0.25%, 3.50% será para integrar las reservas y finalmente 5.0% se destinarán para constituir el fondo de la vivienda, el porcentaje restante es para cubrir gastos de administración.

Los artículos antes descritos son la base principal para la obtención de recursos financieros que permiten al Instituto realizar sus actividades para así obtener sus objetivos. Estas cantidades (porcentajes) y su distribución, tomados en los años 60, década en la que fue creado el Instituto no son adecuados tomando en consideración las condiciones y número de personas que existen en la actual sociedad mexicana, lo que ha traído como consecuencia problemas financieros que no permiten al ISSSTE realizar su función con eficiencia.

Tales eventualidades son, por ejemplo, el crecimiento geométrico de la población derechohabiente afiliada, propiciada por el incremento del índice de la natalidad, la evolución de la atención médica proporcionada en México, reduciendo con esto el índice de mortalidad y propiciando el crecimiento del número de trabajadores que se jubilan o pensionan entre los 50 y 55 años e inclusive más jóvenes, ya sea por

tiempo de servicio o por edad. Esta situación curiosamente contrasta de manera notoria con la del IMSS, el cual a este respecto menciona en su artículo 162 de la Ley del Seguro Social que para tener derecho al seguro de vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido 75 años de edad y tenga reconocidas un mínimo de 1250 cotizaciones semanales.

Asimismo, nos encontramos con la dificultad del ISSSTE para recuperar oportunamente los importes de las aportaciones que deben hacer mensualmente las dependencias de la administración pública federal, existiendo casos en que los retrasos de estos pagos son por años, y en varios de estos casos las dependencias pretenden pagar la deuda existente con bienes inmuebles que en muchas ocasiones se encuentran en un lamentable estado, además del considerable crecimiento de la estructura orgánica con la que labora el Instituto, obligada por la necesidad de proporcionar un mejor servicio a la clase asegurada.

Lo mencionado, evidencia la urgente necesidad de realizar reformas a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, en el sentido de contribuir a hacerlo mas productivo financieramente y con esto propiciar que se cumpla adecuadamente con el objetivo para el cual fue creado, además de que se modernice el equipo médico, tecnológico, se logre la calidad en el servicio y se fomente la investigación médica, lo cual ayudaría a la creación de un servicio digno de salud en nuestro país.

3.4 Metas Fundamentales

Como se mencionó en 1925 se crea la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro que representa el origen del ISSSTE, al tener como objetivos el convertir a las pensiones de los trabajadores. en universales, obligatorias y equitativas, se da inició a la creación, así como administración de un fondo de pensiones que se genera a partir de la ayuda del Estado así como de las aportaciones del trabajador

durante el tiempo que prestara sus servicios, el excedente de dicho fondo se utilizó para el otorgamiento de préstamos a corto plazo, así como para la adquisición de terrenos o casas para los trabajadores; en sus orígenes la dirección general de Pensiones Civiles y de Retiro opero como institución de seguros, ahorro y crédito.

Hacia el año de 1947 la Ley de Pensiones sufre reformas significativas, entre ellas, recibir las pensiones fuera de 55 años, con un mínimo de 15 de servicio, se amplían los seguros de vejez, invalidez, muerte, orfandad y viudez, aumentaron los montos para préstamos hipotecarios; parte de los fondos de pensiones se canalizaron para la construcción de colonias burocráticas dentro y fuera del D.F., y se otorga por primera vez servicio médico a los trabajadores al servicio del estado por accidente laborales.

En 1960 se crea el ISSSTE y por primera vez se concreta en su Ley un enfoque integral de la seguridad social que cubre tanto prestaciones relativas a la salud, prestaciones sociales, culturales y económicas, haciéndose extensivo el beneficio a los familiares de los trabajadores; respecto a la atención a la salud se cubren seguros de enfermedades no profesionales, así como readaptación de inválidos. Integra bajo la denominación de Seguros Sociales, un conjunto de prestaciones para apoyar socialmente al asegurado y su familia, a través de la atención a niños en guarderías, renta y venta de departamentos en multifamiliares, prestación de servicios funerarios.

En 1972 se incorpora a estas políticas la creación del Fondo de la Vivienda creado para operar un sistema de financiamiento para los trabajadores al servicio del estado, con el fin de otorgarles créditos a tasas preferenciales que le permitia tener acceso a una vivienda digna.

En 1984 se transforma una vez más la Ley del ISSSTE, ampliando la cobertura de prestaciones y servicios que recibían los trabajadores y sus familiares

derechohabientes, elevándose de 14 a 20 beneficios que otorga la Ley del instituto.

La última modificación a la Ley del ISSSTE es en junio de 2000, en ella se establece con carácter de obligatorio el otorgamiento de 21 seguros, prestaciones y servicios de los cuales solo mencionaremos a:

- **El fondo de Pensiones.-** que cubre los seguros de jubilación, que ampara con el 100% del sueldo básico promedio del último año de trabajo para hombres y mujeres con 30 ó 28 años de antigüedad; de retiro por edad y tiempo de servicio con antigüedades de 15 y más años y pensiones del 50 al 95%; el de cesantía en edad avanzada con antigüedades de 10 y edades de 60 años y pensiones que van del 40 al 50%; el de invalidez por causas ajenas al trabajo con pensiones entre el 50 y el 95% del sueldo, por causa de muerte con pensiones del 50 al 100% dependiendo de la antigüedad al momento del deceso; y el de indemnización global a solicitud del trabajador de no alcanzar el derecho pensionario.

- **El fondo médico.-** con coberturas de medicina preventiva, el seguro de enfermedades y maternidad y los servicios de rehabilitación física y mental;

- **El fondo de riesgos del trabajo.-** incluye pensiones por incapacidad parcial o total permanente;

- **El fondo de ahorros para el retiro.-** se concreta en el establecimiento de cuentas individuales a favor del trabajador, aunque es de señalarse que este fondo no es administrado de manera directa por el Instituto

- **El fondo de administración.-** se emplea para cubrir los gastos generales de administración de los fondos del Instituto, con excepción del correspondiente al de vivienda

Los seguros y aportaciones son financiados a través de las cuotas y aportaciones que realizan los trabajadores y el Estado. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tendrá las siguientes funciones: **cumplir con los programas aprobados para otorgar las prestaciones y servicios a su cargo; otorgar jubilaciones y pensiones; determinar, vigilar y cobrar el importe de las cuotas y aportaciones así como los demás recursos del instituto; invertir los fondos y reservas de acuerdo con las disposiciones de la ley del instituto;** adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus fines; establecer la estructura y funcionamiento de sus unidades administrativas; administrar las prestaciones y servicios sociales, así como desarrollar las promociones señaladas en las fracciones XI, XII, XVII, XVIII y XIX del artículo 3o. de la Ley del ISSTE; difundir conocimientos y prácticas de previsión social; expedir los reglamentos para la debida prestación de sus servicios y de organización interna; realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiere el servicio; y difundir conocimientos y prácticas de previsión social; expedir los reglamentos para la debida prestación de sus servicios y de organización interna; realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiere el servicio;

Entre los objetivos que el Instituto persigue en este sexenio con el plan nacional de desarrollo está intensificar la promoción de la salud y el impulso a programas de medicina familiar integral, dando prioridad a la población vulnerable, así como al fortalecimiento de la estructura; esto con la finalidad de propiciar una mayor integración de los servicios de primer nivel. También se buscará homologar los sistemas para el otorgamiento de citas a pacientes y de brindar información a familiares para abatir los tiempos en que actualmente se realizan; se buscara

superar el surtimiento de medicamentos y material de curación en base a un correcto sistema de abasto que sea funcional y moderno.

Con el propósito de dar respuesta a las exigencias de los usuarios en el sentido de recibir un servicio de calidad, tendrá que renovarse el proceso técnico administrativo de los tres niveles de gestión, en materia de supervisión, evaluación y control, que fortalezcan los procesos de planeación, gestión, toma acertada de decisiones y programas de garantía de calidad.

En lo referente a riesgos, enfermedades profesionales y accidentes se vincularán estrechamente el área médica y de prestaciones a nivel central y desconcentrado; así mismo se coordinara buscando un enlace a las instancias del sector salud con las dependencias, entidades y asociaciones afiliadas al régimen de los trabajadores al servicio del estado. De ello y de una óptima operación de las comisiones mixtas de seguridad e higiene, dependerán la salud y seguridad de los servidores públicos, la disminución del crecimiento de los riesgos laborales y las enfermedades profesionales y por ende la solvencia financiera del fondo de riesgos de trabajo.

Con una orientación hacia los usuarios se hará una revisión integral, tanto de su estructura como de sus procesos; con esta nueva perspectiva se buscará intensificar el combate a la corrupción y así la misión para la cual fue creado el Instituto se llevará a cabo con la mayor transparencia, promoviendo una distribución equitativa de la oferta nacional de los recursos destinados a la adquisición, construcción y mejoramiento de las viviendas para los trabajadores.

Del saneamiento de los fondos financieros dependerá el otorgamiento de en cantidad, calidad y oportunidad, de los seguros, prestaciones y servicios previstos por la Ley del ISSSTE, es por ello se considera importante respecto al fondo de Ahorro para el Retiro, estrechar la coordinación de su área jurídica, con la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro (CONSAR) y con la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público, para poder establecer de manera conjunta los procedimientos jurídico-administrativos más pertinentes, que permitan avanzar en la recuperación de las aportaciones. Otro reto adicional consistirá en la modernización informática que apoye la consolidación de la función de vigilancia en el pago de aportaciones al trabajador.

Respecto al fondo de pensiones y con el fin de mantener un nivel de operación favorable para los derechohabientes e iniciar la recuperación inicial del instituto, será necesario seguir adelante con su reforma financiera y estructural y, consecuentemente con la separación de los fondos, lo cual permitirá alcanzar, respecto al Fondo Médico por ejemplo, un presupuesto por derechohabiente como el que recomienda la Organización Mundial de la Salud; y revertir al mismo tiempo, el gasto de la atención curativa hacia lo preventivo. Sobre el articular, será necesario programar, asignar y aplicar los recursos para la salud de los derechohabientes con transparencia, eficiencia y oportunidad, en tanto se logra que las aportaciones correspondan al nivel de gasto de cada fondo y se eviten las transferencias de recursos entre unos y otros.

El principal reto de la Institución en el corto plazo, será el propiciar la reforma que de viabilidad financiera a los diferentes fondos, la cual deberá ir acompañada de una revisión seria de la forma en que se ha venido actuando, mediante la modernización de procesos y la incorporación de innovaciones que ofrezcan respuestas más rápidas y de calidad en el otorgamiento de los servicios en el marco de una reforma institucional.

3.5 Función Social

El ISSSTE cumple la función de proteger a la colectividad al compartir riesgos y recursos, de fomentar el ahorro y construir un patrimonio social e individual; y de redistribuir el ingreso. Es, de esta manera, expresión de un acuerdo social y un

compromiso ético del Estado para dar cumplimiento a sus obligaciones de velar por el bienestar de la población.

A grandes rasgos, su función social consiste en el conjunto de prestaciones que el Estado otorga a sus ciudadanos para:

- 1) vivir una vejez digna a través del pago de una pensión o jubilación;
- 2) hacer frente a las contingencias de enfermedad o maternidad mediante el otorgamiento de servicio médico y licencias pre y post natales;
- 3) proteger a quienes se hayan accidentado en el desempeño de su trabajo a través de atención médica, indemnización y/o pensión;
- 4) proteger a los familiares de los trabajadores a través de servicios de salud y otras prestaciones.

La función social es lo que conocemos como seguridad social, la cual se considera un instrumento económico y financiero que bien manejado, contribuye a fortalecer el ahorro del país.

Es una realidad que existe la imperiosa necesidad de reformar el sistema de seguridad social mexicano, toda vez que en este siglo se agudizaron factores como la transición epidemiológica y demográfica, particularmente el crecimiento del grupo de la tercera edad, a estos factores se suman la pérdida del financiamiento de las pensiones, la incapacidad de los sistemas para incrementar su cobertura, el desequilibrio creciente entre beneficios y contribuciones y la reestructuración del mercado laboral.

En México, la seguridad social no cubre alrededor del 50% de la población, que por tanto carece de acceso al sistema de acceso a los servicios de salud y a la protección financiera de las pensiones, lo que marca un problema de justicia social y equidad. Adicionalmente la diferencia en las leyes de las instituciones encargadas de impartir la seguridad social impide que estos se comuniquen y que

no sea posible otorgar los beneficios de salud y pensiones a quienes han cotizado parte en una institución y parte en otra.

Prácticamente todos los sistemas de seguridad social en México presentan presiones financieras y déficit creciente en materia de pensiones y financiamiento al ramo de salud, por estas razones la infraestructura médica empieza a ser obsoleta y se enfrentan serios problemas para su ampliación y renovación.

En la última década se produjeron más de 100 reformas en diversos países, y en los primeros años de este siglo, por lo menos 5 naciones han modificados sus sistemas. La experiencia internacional marca 5 modelos en materia de reformas pensionarias:

- ✓ Sustitutivo obligatorio: se cierra el viejo sistema y se abre uno nuevo obligatorio.
- ✓ Sustitutivo opcional: los trabajadores optan entre el viejo y el nuevo sistema.
- ✓ Paralelo: Compite un nuevo sistema con el viejo sistema.
- ✓ Híbrido o mixto: se complementa un sistema solidario con uno de ahorro individual.
- ✓ Paramédico: se actualizan las condiciones de retiro, el monto de los beneficios y otros factores del modelo vigente.

La tendencia a la privatización de los sistemas de pensiones y jubilaciones en los países latinoamericanos, se ha dado en el Perú (1993), Colombia y Argentina (1994), Costa Rica (1995), Uruguay (1996), Bolivia, México y El Salvador (1997). La reforma en Chile, país pionero en esta experiencia, fue de privatización integral, posteriormente fue Bolivia, mientras que en los otros países, coexisten sistemas mixtos; es decir, se mantuvo el antiguo régimen de seguridad social, de reparto y se instauró, con variantes, el de privatización (capitalización individual).

La privatización, con diferentes modalidades, consiste en la transferencia de las pensiones del sistema de reparto a uno de capitalización individual, mediante el cual cada afiliado deposita sus cotizaciones en una cuenta a su nombre, manejada por administradoras de fondos de pensiones. En los sistemas chileno y peruano, el trabajador es el único que aporta cotizaciones a su cuenta individual, en Bolivia, Colombia, El Salvador y Uruguay, además del trabajador, también aporta el empleador. En cambio, en la Argentina, Costa Rica y México la aportación es tripartita: trabajador, empleador y Estado.

Los fondos acumulados en estas cuentas se invierten y, junto con los intereses devengados, se devuelven al afiliado a la edad jubilatoria o, en su caso, a sus beneficiarios sobrevivientes, la cuantía de las pensiones dependerá del monto del ahorro.

Por lo que se refiere a la reforma en Chile, el nuevo sistema sustituyó por completo al antiguo, siendo obligatoria desde el inicio la afiliación, de los trabajadores dependientes y voluntaria para los independientes, a las Administradoras de Fondos de Pensiones las cuales se encargan de la capitalización individual de los derechohabientes mientras que las pensiones del antiguo sistema las cubre el Estado.

Siguiendo el ejemplo de Chile, los países antes mencionados juzgaron pertinente reformar sus regímenes de pensiones, sin embargo, únicamente Bolivia adoptó un modelo idéntico al chileno, mientras que los demás países optaron por la privatización, pero en sistemas mixtos de seguro social (reparto) y seguro privado (capitalización) con diversas modalidades. Por ejemplo, en algunos casos, como en el del Perú, las personas afiliadas al nuevo sistema (obligatorio para los trabajadores dependientes) no pueden volver al antiguo régimen. En cambio, en Colombia sí pueden cambiar de sistema cada tres años, pero las mujeres mayores de 55 y los hombres de 60 no pueden afiliarse al nuevo sistema.

En Costa Rica, cuyo sistema mixto es básico y complementario, se mantiene en funcionamiento el antiguo sistema de seguro social y el nuevo Régimen Privado de Pensiones Complementarias tiene carácter voluntario. En México, el nuevo sistema de privatización (capitalización individual) incorpora a todos los trabajadores dependientes. Aquellos que nunca han cotizado se regirán completamente por el nuevo sistema y los trabajadores en activo que comiencen a cotizar en el nuevo sistema, al llegar a la edad de pensionarse, podrán optar por la pensión que más los beneficie, así se podrá calcular la pensión a la cual tengan derecho en el nuevo sistema y a la que habrían tenido derecho en el antiguo. Los trabajadores ya pensionados por vejez o cesantía continuarán recibiendo sus pensiones con recursos del Gobierno Federal y los trabajadores independientes pueden afiliarse al nuevo régimen de manera voluntaria.

Por último, en El Salvador existe un sistema dual: de reparto y de capitalización individual. La afiliación al nuevo sistema de capitalización es obligatoria para los trabajadores dependientes menores de 36 años y optativa para aquellos entre los 36 y los 50 (mujeres) o 55 (hombres) años de edad. Los trabajadores mayores de 50 (mujeres) o (hombres) años de edad no tienen acceso al nuevo sistema y quedan afiliados al de reparto.

Todas las experiencias consideran como variable la edad de retiro, el tiempo de cotización, el tamaño de los beneficios, los montos de las contribuciones y el modelo pensionario, incluso si la gestión es pública privada o mixta.

En América Latina se ha dado una sustitución de modelos con diferentes peculiaridades en cada país, en México y específicamente en el ISSSTE la reforma se llevará a cabo considerando que se debe de romper la cultura formada durante los más de 60 años del sistema de seguridad social y que puso su atención en la revisión de los beneficios y el incremento de la cobertura y de lado la cuestión del financiamiento sustentable; resolver el problema de la falta de financiamiento; establecer criterios generales que sustenten la conformación de un

sistema de pensiones que cuente con la homologación de requisitos (edad y tiempo de servicio) y de beneficios, equiparación de financiamiento (aportantes, cuotas y base de cotización); transferencia de aportaciones entre regímenes; portabilidad de derechos para acumular beneficios pensionarios y de acceso a los servicios de salud de diferentes sistemas, potenciar recursos financieros vía mecanismos de inversión a largo plazo; garantizar una pensión digna al momento del retiro.

Las reformas no son un fin en si mismas, constituyen el medio más importante para preservar, fortalecer y extender la seguridad social en México.

CAPÍTULO 4

LA LEY DEL ISSSTE Y LA REFORMA AL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

4.1 Breve análisis jurídico administrativo de la Ley del ISSSTE

Como se mencionó el ISSSTE, es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, creado en virtud de la Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1959 y modificada, para crear el fondo de la vivienda operado por el Instituto, el 28 de diciembre de 1972. Esta reforma fue precedida por la del Inciso "F" de la fracción XI, y la adición el párrafo segundo de la fracción XIII, Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, promulgada el 10 de noviembre de 1958.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tuvo como antecedente la Dirección de Pensiones Civiles, establecida el 12 de agosto de 1925, la que sólo proporcionaba a los empleados públicos la Jubilación, los protegía durante la vejez y les otorgaba préstamos a corto plazo e hipotecarios. Estas prestaciones correspondían al texto original de la fracción XXIX, Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, que consideraba de utilidad pública el establecimiento de cajas de seguros populares.

El 16 de septiembre de 1929, se modificó ese precepto, obligándose el gobierno a expedir la Ley del Seguro Social.

El 21 de septiembre de 1938, el Presidente Lázaro Cárdenas puso en vigor el Estatuto Jurídico que rigió las relaciones entre los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y los Gobiernos de los Estados y Territorios Federales, modificado el 17 de abril de 1941 y fue elevado a la categoría de norma constitucional el 21 de

noviembre de 1962, por el Presidente Adolfo López Mateos, al incorporar como Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional. La fracción XI de este Apartado y la Ley del Instituto le confieren un carácter integral al régimen tutelar de los servicios públicos.

Las personas protegidas por el Instituto son:

- a) Los trabajadores al Servicio de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal;
- b) Los trabajadores de los Servicios Públicos que por Ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados al régimen;
- c) Los pensionistas de las Entidades y Organismos públicos que se aluden en el inciso "B"; y,
- d) A los familiares derechohabientes tanto de los trabajadores como de los pensionistas: Esposa o concubina, hijos menores de 18 años y los ascendientes de los trabajadores o de los pensionados.

El Instituto tiene las siguientes funciones:

- a) Otorgar y administrar los diversos servicios a su cargo;
- b) Vigilar la concentración de las cuotas, aportaciones y demás recursos;
- c) Satisfacer las prestaciones.
- d) Otorgar jubilaciones y pensiones.
- e) Invertir los fondos de acuerdo con las disposiciones de la Ley;

f) Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiere el servicio;

g) Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus fines.

h) Establecer las prestaciones y servicios sociales, y realizar las promociones para elevar los niveles de vida, mejorar la preparación técnica y cultural y activar las formas de sociabilidad del servidor público y de su familia;

i) Organizar sus dependencias y fijar sus estructuras y funcionamiento;

j) Expedir los reglamentos para la debida prestación de sus servicios de organización interna;

k) Difundir conocimientos y prácticas de prevención social; y, las demás que le confiere la Ley y sus reglamentos.

Aparte de otras prestaciones con carácter obligatorio, podemos considerar respecto del aseguramiento de los trabajadores al Servicio del Estado, las siguientes con carácter obligatorio:

a) Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad;

b) Seguro de accidente de trabajo y enfermedades profesionales;

En el caso de las enfermedades no profesionales, el trabajador y el pensionista así como los familiares derechohabientes ambos tienen derecho a asistencia médica quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria desde el comienzo de la enfermedad y durante un plazo de 52 semanas para el mismo padecimiento.

Cuando se trate de un trabajador y la enfermedad lo incapacite para el trabajo disfrutará de licencias con goce de sueldo íntegro hasta por 15, 30, 45 y 60 días, hasta otro tanto más con medio sueldo, según tenga por su orden de menos de un año, unos 5 años, de 5 a 10 o más de diez años de servicio.

Si al vencer la licencia con medio sueldo continua la incapacidad, el trabajador disfruta de licencia sin goce de sueldo hasta por 52 semanas, durante cuyo lapso el Instituto dará un subsidio en dinero equivalente al 50% del sueldo que percibía al ocurrir la incapacidad.

Respecto al seguro de maternidad, la mujer trabajadora tiene derecho a disfrutar de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos meses del mismo; durante la lactancia disfrutará de dos descansos extraordinarios al día de media hora cada uno, para amamantar a su hijo.

En caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional, el trabajador tiene derecho:

- a) A la asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica a la hospitalización y a los aparatos de prótesis y ortopedia que sean necesarios.
- b) A la licencia con goce de sueldo íntegro cuando el accidente o la enfermedad lo incapaciten para desempeñar sus labores el pago del sueldo se hace desde el primer día de incapacidad y hasta que termine, cuando sea temporal, o bien hasta que se declare la incapacidad permanente del trabajador.
- c) A una pensión calculada conforme a la Tabla de Valuación de Incapacidades de la Ley Federal de Trabajo, atendiendo al sueldo básico al ser declarada una incapacidad permanente.

Si el monto de la pensión anual resulta inferior a \$600 se paga al trabajador en substitución de la misma, una indemnización equivalente a cinco anualidades de la pensión que le hubiere correspondido.

d) A una pensión igual al sueldo íntegro que venía disfrutando y sobre el cual hubiese cubierto las cuotas correspondientes, cualquiera que sea el tiempo que hubiese estado en funciones al ser declarada una incapacidad total permanente.

Cuando el trabajador fallece a consecuencia de un riesgo profesional, los familiares derechohabientes gozan por un año de una pensión equivalente al 100% del sueldo o sueldos que hubiese percibido el trabajador en el momento de ocurrir el fallecimiento, disminuyendo un 10% al segundo año y así sucesivamente en los subsiguientes hasta llegar a la mitad de la pensión original. La cantidad total a que tengan derecho los deudos se divide por partes iguales entre ellos. Cuando son varios los beneficiarios de una pensión y alguno de ellos pierde el derecho, la parte que corresponda es repartida proporcionalmente entre los restantes.

Cuando fallece un pensionado por incapacidad, sea total o parcial, los familiares derechohabientes continúan percibiendo la pensión con cuota íntegra durante el primer año, diez por ciento menos el segundo año e igual deducción en los años sucesivos hasta llegar al cincuenta por ciento de la pensión original, siempre que el fallecimiento se produzca como consecuencia de la incapacidad total permanente; pero si la muerte es originada por causas ajenas a la incapacidad permanente, sea total o parcial, sólo se entrega a los derechohabientes, como única prestación, el importe de seis meses de la cuota disfrazada por el pensionista.

Tiene derecho a la jubilación los trabajadores con 30 o más años de servicios e igual tiempo de contribución al instituto, cualquiera que sea su edad. La jubilación consiste en el pago de una cantidad equivalente al 100% del sueldo regulador, esto es el promedio de los sueldos disfrutados en los cinco años inmediatamente anteriores a la

fecha del acuerdo en que se conceda, y su percepción comienza a partir del día siguiente a aquél en a que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo por haber causado baja.

4.2 El régimen de pensiones en el Instituto

En 1960 cuando se creó la Ley del ISSTE se estableció en su artículo 16 que todo trabajador incorporado al régimen de dicha Ley, debe cubrir al Instituto una cuota fija del 8% del sueldo básico de cotización que disfrute, este porcentaje se distribuirá de la siguiente forma: el 2.75% es para cubrir los seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad, de rehabilitación física y mental; el 0.50% para cubrir prestaciones de préstamos personales; 0.50% para cubrir los servicios de atención para el bienestar infantil, integrales de retiro a jubilados y pensionistas; servicios turísticos, cultura, fomento deportivo, recreación y funerarios; 3.50% que establezcan las valuaciones actuariales para el pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas; el porcentaje restante será asignado para cubrir gastos de administración.

En el artículo 21 de la misma Ley, se estableció que las dependencias y entidades públicas sujetas al régimen de la ley cubrirán al instituto, como prestaciones el equivalente al 17.75% del sueldo básico de cotización, con la siguiente distribución: 6.75% para seguros de medicina preventiva, enfermedades maternidad y servicios de rehabilitación física y mental, 0.50% para cubrir los servicios de prestaciones de préstamos personales, 0.50% para cubrir los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil, integrales de retiro a pensionados y pensionistas; servicios turísticos; promociones culturales, de fomento deportivo, de recreación y servicios funerarios; 0.25% para cubrir integralmente el seguro de riesgos de trabajo; 3.50% para la prima que se establezca conforme a las valuaciones actuariales para el pago de jubilaciones,

pensiones indemnizaciones globales así como para generar reservas, 5% para constituir el Fondo de la Vivienda, el porcentaje restante para cubrir gastos de administración. La observancia a ambos artículos sustentan la generación de ingresos para el funcionamiento financiero del instituto lo que permite que pueda continuar con el manejo y otorgamiento de las 21 prestaciones que otorga, entre ellas destaca la concesión de pensiones y jubilaciones a los trabajadores de la administración pública federal; dichos artículos se formularon con la ideología, aspecto económico y población que existía en aquella época.

Actualmente las cosas han cambiado la ideología, política, economía y población son muy diferentes, por ejemplo económicamente vivimos una política económica que en términos generales ha propiciado la disminución del poder adquisitivo, el índice de población ha aumentado, propiciado en gran parte por el avance en la atención médica, disminuyendo consecuentemente el índice de mortalidad, generando que personas con 50 años de edad estén jubilados o pensionados, con una edad promedio de vida de 75 años, es decir el ISSSTE actualmente está pagando en promedio pensiones o jubilaciones de por lo menos 10 años, esta circunstancia aunada al crecimiento gradual de la población que repercute en gastos de atención medica, ha generado que el ISSSTE este viviendo problemas de índole financiero que pueden repercutir en la estabilidad nacional, ya que estas circunstancias han generado que frecuentemente el gobierno federal tenga que otorgar subsidios que se incrementan multiplicandose para que dicho Instituto pueda continuar funcionando.

La situación financiera en el Instituto es cada día más angustiante, pudiéndose llegar a un punto en el cual los recursos simple y sencillamente no sean suficientes y que la gente tenga problemas para cobrar su pensión o recibir asistencia médica. Por eso, además de ser un esfuerzo de racionalización y eficiencia, se lienen que resolver los problemas de fondo, que son los problemas estructurales del Instituto.

En el primer año de esta administración, el ISSSTE erogó 10 mil millones de pesos por concepto de pago de pensiones, cifra que para el presente año ascenderá a más de 33 mil millones. Esto es que en cuatro años se ha triplicado el monto, que se compara con el presupuesto de muchas entidades del país y que es mayor al de varias Secretarías de Estado.

En materia de salud en el Instituto se está haciendo lo posible para que los recursos en este rubro se distribuyan de la mejor manera, a fin de ser más eficientes cada día. Los gastos se cubren con dinero de otros fondos con que opera el Instituto, como el de préstamos personales, y de esta manera se logra salir adelante en los servicios médicos, pero cada día con mayor estrechez.

Las circunstancias que se están viviendo no solamente pone en riesgo las finanzas del Instituto, sino particularmente las finanzas públicas del país, porque esto representa una deuda interna que está presente. Cada año se tendrán que aumentar los recursos y llegará el momento en que será muy difícil que el gobierno pueda seguir otorgando subsidios.

Queremos resolver los problemas de salud, vivienda, protección al salario, préstamos personales y que al mismo tiempo sea una garantía de futuro para los derechohabientes, que tendrán servicios de calidad y que podrán disfrutar de una pensión digna cuando se retiren.

El déficit financiero pensionario se triplicó, al pasar de 10 mil a 33 mil millones de pesos, cifra superior al presupuesto de diversas entidades federativas y que en el futuro podría crecer a niveles insostenibles para las finanzas públicas del Estado Mexicano.

La transformación legal del Instituto será benéfica porque entre otras cosas permitirá construir más hospitales, solventar el déficit nacional de plazas que actualmente es de 10 mil lugares, comprar equipos y en general garantizar las 21

prestaciones y servicios de que hoy gozan los 10.5 millones de derechohabientes en el país.

Es necesario resolver el problema de la pérdida de financiamiento; rescatar a las instituciones de la crisis en que se encuentran, porque la seguridad social está en crisis, ya que el monto de los déficits son enormes y las instituciones ya no pueden sostenerse por sí mismas. Estos aspectos, aunados a la oferta de beneficios no siempre financiados han llevado a los sistemas de seguridad social del país a una situación de insuficiencia de recursos para hacer frente a sus compromisos, que necesariamente ha tenido que ser solventada con recursos provenientes del fisco.

Por lo mencionado, se concluye que la problemática que vive el sistema pensionario del ISSSTE es grave, muestra matices similares a la problemática que vivió el IMSS y que propició su reforma, en este caso, se debe resolver este complejo problema que tiene dicho sistema pensionario, ya que actualmente cuenta con 10,5 millones de derechohabientes, de los cuales un gran número tienen posibilidades de llegar a pensionarse o jubilarse, por ello consideramos que esta circunstancia es necesario que ya se plantee la necesidad a una reforma a la Ley del ISSSTE.

4.3 El traslado de los derechos del trabajador del sector público al privado y viceversa.

Hoy, la mayoría de los trabajadores cambian de trabajo varias veces en su vida y el sector público no es la excepción. Esta propuesta se apoya en fragmentos de las reformas estructurales que se han visto en el otro pilar principal de la seguridad social: el IMSS. Los trabajadores del sector privado ya gozan hoy de una cuenta individual de su propiedad la cual les brinda la certeza jurídica respecto de los recursos que pagarán su pensión, ya que la cuenta es de su propiedad y es inembargable. En esta propuesta de reforma se busca que los trabajadores

puedan migrar entre el sector público y privado llevándose consigo los recursos de su pensión sin perder las aportaciones que ellos mismos y sus patrones han hecho y permitiendo que ambos Institutos reconozcan los años de servicio de un trabajador de forma recíproca para que el puedan acceder a los servicios de salud como pensionado.

En este contexto, a continuación señalaremos cuales son sus fundamentos normativos para otorgarlas y en su caso de que forma podría realizarse el traslado de los derechos de un trabajador que hubiese trabajado en sector público o privado.

Como ya se mencionó con anterioridad, el ISSSTE en el artículo 21 de su misma ley establece que las dependencias y entidades de la administración pública federal sujetas a su régimen cubrirán, como prestaciones el equivalente al 17.75% del sueldo básico de cotización, con la siguiente distribución: 6.75% para seguros de medicina preventiva, enfermedades maternidad y servicios de rehabilitación física y mental, 0.50% para cubrir los servicios de prestaciones de prestamos personales, 0.50% para cubrir los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil, integrales de retiro a pensionados y pensionistas; servicios turísticos; promociones culturales, de fomento deportivo, de recreación y servicios funerarios; 0.25% para cubrir integralmente el seguro de riesgos de trabajo; 3.50% para la prima que se establezca conforme a las valuaciones actuariales para el pago de jubilaciones, pensiones indemnizaciones globales así como para generar reservas, 5% para constituir el Fondo de la Vivienda, el porcentaje restante para cubrir gastos de administración.

En su artículo 51 establece los tipos de pensiones, siendo estas por jubilación, viudez o concubinato derivada de derechos del trabajador o pensionista, riesgo de trabajo, pensión de viudez o concubinato con disfrute de una pensión por jubilación, de retiro, por edad y tiempo de servicios, por cesantía en edad avanzada, teniendo como requisito para esta última que el cotizante tenga sesenta

años de edad y diez años de servicios; por invalidez, derivada de derechos del trabajador; disfrute de una pensión ya sea por derechos propios o derivada de derechos como cónyuge o concubinario del trabajador o del pensionista y, la pensión por orfandad; aunado a esto, en su artículo 57 indica que la cuota mínima y máxima de las pensiones, con excepción a las concedidas por riesgos de trabajo, serán fijadas por la Junta Directiva del instituto, pero la máxima no podrá exceder del cien por ciento del sueldo regulador. La cuota diaria máxima de pensión será fijada por la junta directiva del ISSSTE, pero no podrá exceder de hasta la suma cotizable establecida.

Para el control de sus actividades este instituto ha creado una Subdirección General de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales, quien se encarga de realizar el trámite de otorgamiento de los diferentes tipos de pensiones.

La Ley del IMSS menciona en su artículo 4° que se crea como un instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional; por otra parte en su artículo 15 indica las obligaciones de los patrones, que entre otras, señala que deben registrar e inscribir a sus trabajadores, comunicar sus altas, bajas o modificaciones de salario en un plazo no mayor a cinco días hábiles. Llevar registros como nóminas, listas de raya en las que se asiente el número de días trabajados y salarios percibidos para sus trabajadores, debiendo conservar sus registros durante los cinco años siguientes al de su fecha, determinar las cuotas obrero patronales a su cargo enterar su importe al IMSS, así como permitirle las inspecciones y visitas domiciliarias que practique, debiendo sujetarse a lo establecido por su leyes y códigos reglamentarios específicos.

El artículo 28 de la misma Ley, señala que los asegurados se inscribirán con el salario base de cotización que perciban en el momento de su afiliación, estableciéndose como límite superior el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal y, como límite inferior, el salario mínimo general del área geográfica respectiva, sujetándose a las reglas

específicas para cada caso, dependiendo de la forma de fijar el salario, sea diario, semanal, quincenal o mensual, análogo al procedimiento que se empleará cuando el salario se fije por periodos distintos a los señalados.

La Ley del IMSS señala que otorgará pensiones de conformidad con los siguientes artículos: en el 69 indica que las de viudez, orfandad y ascendientes del asegurado por riesgos de trabajo serán revisadas e incrementadas periódicamente; el 120 describe la pensión por invalidez; el 127 establece las pensiones por viudez, orfandad, ascendientes. El 154 puntualiza la cesantía en edad avanzada y el 162 la vejez teniendo como requisito que el asegurado cuente con sesenta y cinco años de edad y mil doscientos cincuenta cotizaciones semanales.

Siguiendo con la Ley del IMSS, en su artículo 105 se establece que los recursos necesarios para cubrir las prestaciones en dinero, las prestaciones en especie y los gastos administrativos del seguro de enfermedades, se obtendrán de las cuotas que están obligados a cubrir los patrones y los trabajadores o demás sujetos, el artículo 141 indica que la cuantía de la pensión por invalidez será igual a una cuantía básica del treinta y cinco por ciento de los salarios correspondientes a las últimas quinientas semanas de cotización anteriores a su otorgamiento.

Este instituto tiene creada una Dirección General de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales para atender los trámites relacionados con el otorgamiento de pensiones.

Cuadro comparativo de artículos de la Ley del IMSS y la del ISSSTE

Ley del IMSS		Ley del ISSSTE	
Artículo	Concepto	Artículo	Concepto
2,4	Objetivo: El Seguro Social es un instrumento básico de seguridad social, de carácter nacional y tiene como finalidad garantizar el derecho a la salud, asistencia médica, servicios sociales para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que en su caso, será garantizada por el estado.	2,4	Objetivo: Seguridad social a trabajadores, a través de régimen obligatorio y régimen voluntario, establece con carácter obligatorio 21 seguros, prestaciones y servicios como sigue: Medicina preventiva, enfermedades y maternidad, rehabilitación física y mental, riesgos de trabajo, jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, causa de muerte, cesantía en edad avanzada, indemnización global, servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil, servicios integrales de retiro a jubilados y pensionados, arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al ISSSTE, prestamos hipotecarios, mediano y corto plazo, servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servicio público y familiares derechohabientes.
12,13	Son sujetos de aseguramiento: las personas que presten un servicio remunerado, en forma permanente o temporal; pueden asegurarse voluntariamente los trabajadores en industria familiar, independientes, profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos, trabajadores domésticos, ejidatarios comuneros, colonos y pequeños propietarios.	1	Son sujetos de aseguramiento: Los trabajadores al servicio civil de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de los poderes de la unión; diputados, senadores, pensionistas y familiares derechohabientes de unos y otros.
25,39	Aportaciones: Para cubrir prestaciones en especie y distintos seguros, los patrones y estado aportarán una cuota del 1.5% del salario base de cotización del trabajador, el 1.05% corresponderá al patrón pagaría, el 0.375% a los trabajadores y el 0.075% al estado. Las cuotas obrero patronales se causan por mensualidades vencidas.	15,16,21	Aportaciones: Sueldo básico esta integrado pos, sueldo, sobre sueldo y compensación. Todo trabajador, deberá cubrir al instituto una cuota fija del 8% del sueldo básico de cotización, de los cuales el 2.75% es para prestaciones, 0.50% para atender servicios de estancias, integrales de retiro, servicios turísticos, promociones culturales, preparación técnica, fomento deportivo, recreación y servicios funerarios. 3.50% para el pago de jubilaciones, pensión e indemnizaciones globales y para integración de reservas. El porcentaje restante es para gastos de administración. A las dependencias y entidades cubrirán al instituto aportaciones equivalentes al 17.75% del sueldo básico del trabajador. Del cual el 6.75% es para seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y rehabilitación física y mental. 0.50% para cubrir prestaciones relativas a prestamos a mediano y corto plazo. 0.50% para cubrir servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; integrales de retiro; servicios turísticos, promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo, recreación y servicios funerarios. 0.25% para cubrir el seguro de riesgos de trabajo. 3.50 para pago de jubilaciones y pensiones, indemnizaciones, así como para integrar las reservas. 5% para constituir el fondo de la vivienda y el porcentaje restante para cubrir gastos de administración del instituto.

Ley del IMSS		Ley del ISSSTE	
Artículo	Concepto	Artículo	Concepto
56,58,64	<p>Las prestaciones por riesgos de trabajo son: Asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalización, aparatos de prótesis y ortopedia, rehabilitación. El trabajador con riesgo de trabajo tiene derecho al 100% del salario mientras dure su inhabilitación, incapacidad permanente o total debiendo otorgarse en un término de 52 semanas. En caso de incapacidad permanente total, el asegurado recibirá una pensión mensual del 60% del salario cotizado.</p> <p>Si el riesgo de trabajo tiene como consecuencia la muerte del asegurado, el IMSS calculará el monto que se restará a los recursos acumulados en la cuenta individual del trabajador para definir la suma que el instituto cubrirá a la institución de seguros.</p>	39	<p>Las prestaciones por riesgos de trabajo son: En Especie: Diagnóstico, asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalización, aparatos de prótesis y ortopedia, rehabilitación.</p> <p>En dinero: Licencia con goce de sueldo; al ser declarada la incapacidad parcial, se le concederá al trabajador una pensión calculada conforme a la tabla de valuación de incapacidades de la Ley Federal de Trabajo. Al ser declarada la incapacidad total permanente se concederá al incapacitado una pensión al sueldo básico que disfrutaba el trabajador. Cuando el trabajador fallezca a consecuencia de un riesgo de trabajo los familiares gozarán de una pensión equivalente al 100% del sueldo básico.</p>
84, 91, 92, 94, 96, 98, 101	<p>Seguro de enfermedades y maternidad: Quedan amparados por este seguro el asegurado, pensionado, la esposa del asegurado o, a falta de este la mujer con quien haya hecho vida marital durante cinco años anteriores a la enfermedad, la esposa del pensionado, hijos menores de 16 años e hijos del asegurado cuando no puedan mantenerse. En casos de enfermedad no profesional, el instituto otorgará al asegurado asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria, desde el inicio de la enfermedad y durante 52 semanas. Si continúa enfermo el asegurado se prorrogará su tratamiento hasta por 52 semanas mas, previo dictamen médico. Se otorgará a la asegurada durante el embarazo, alumbramiento y el purperio, asistencia médica, ayuda en especie por seis meses para lactancia, una canastilla al nacer el hijo.</p> <p>En casos de enfermedad no profesional el asegurado tendrá derecho a un subsidio en dinero que se otorgará cuando la enfermedad lo incapacita para el trabajo, hasta por 52 semanas. Dicho subsidio será igual al 60% del último salario diario de cotización.</p> <p>La asegurada tendrá derecho durante el embarazo o purperio a un subsidio en dinero igual al 100% del último salario diario de cotización, que recibirá durante 42 días anteriores y posteriores al mismo.</p>	23,25, 30,31	<p>Seguro de enfermedades y maternidad: En caso de enfermedades el trabajador y el pensionista tendrán derecho a las prestaciones en dinero y especie siguientes. atención, médica, odontológica, quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica, rehabilitación, durante un plazo máximo de 52 semanas.</p> <p>Cuando la enfermedad incapacite al trabajador para el trabajo, tendrá derecho a licencia, con goce de sueldo o medio sueldo, conforme al artículo 111 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. La cotización del seguro de enfermedades, maternidad, medicina preventiva a favor de pensionistas, se cubrirá: 4% a cargo del Instituto, sobre la pensión que disfrute el pensionista y un 45 de la misma pensión a cargo de la dependencia o entidad.</p> <p>El Instituto proporcionara servicios de medicina preventiva tendientes a preservar y mantener la salud de los trabajadores, pensionistas y sus familiares derechohabientes</p>
104	<p>En casos de muerte: Cuando fallezca un pensionado o asegurado se pagará a la persona o familiar del asegurado que presente copia del acta de defunción y la cuenta original de los gastos de funeral, una ayuda consistente en dos meses del salario mínimo general que rija en el D.F.</p>	81	<p>En casos de muerte: Cuando fallezca un pensionado el instituto entregará a los deudos o las personas que se hubieren hecho cargo de la inhumación el importe de 120 días de pensión por conceptos de gastos funerales.</p>

Ley del IMSS		Ley del ISSSTE	
Artículo	Concepto	Artículo	Concepto
105	Fuente de ingresos: Los recursos para cubrir las prestaciones en dinero, las prestaciones en especie y los gastos administrativos del seguro de enfermedades y maternidad se obtienen de las cuotas que están obligados a cubrir los patrones, trabajadores y la contribución que corresponda al estado.	15,16,21 150 fracción IV	Fuente de ingresos: Todo trabajador, deberá cubrir al instituto una cuota fija del 8% del sueldo básico de cotización, de los cuales el 2.75% es para prestaciones, 0.50% para atender servicios de estancias, integrales de retiro, servicios turísticos, promociones culturales, preparación técnica, fomento deportivo, recreación y servicios funerarios. 3.50% para el pago de jubilaciones, pensión e indemnizaciones globales y para integración de reservas. El porcentaje restante es para gastos de administración. A las dependencias y entidades cubrirán al instituto aportaciones equivalentes al 17.75% del sueldo básico del trabajador. Del cual el 6.75% es para seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y rehabilitación física y mental. 0.50% para cubrir prestaciones relativas a prestamos a mediano y corto plazo. 0.50% para cubrir servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; integrales de retiro; servicios turísticos, promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo, recreación y servicios funerarios. 0.25% para cubrir el seguro de riesgos de trabajo. 3.50 para pago de jubilaciones y pensiones, indemnizaciones, así como para integrar las reservas. 5% para constituir el fondo de la vivienda y el porcentaje restante para cubrir gastos de administración del instituto. Invertir fondos y reservas de acuerdo con las disposiciones de esta ley
106,107	Referente al seguro de enfermedades y maternidad, se financiará de la siguiente forma: Por cada asegurado, se pagará mensualmente una cuota diaria patronal del 13.9% de un salario mínimo general diario para el D.F. Para asegurados cuyo salario base sea mayor a tres veces el salario mínimo general diario para el D.F. además de lo anterior, se cubrirá una cuota adicional patronal equivalente al 6% y otra adicional obrera del 2%. El gobierno federal cubrirá mensualmente una cuota diaria por asegurado, equivalente a 13.9% de un salario mínimo general para el D.F. Respecto a las prestaciones en dinero de este mismo seguro, se financiará con una cuota del 1% sobre el salario base de cotización; a los patrones les corresponde pagar el 70%, a trabajadores el 25% y al gobierno le corresponde el 5% restante.		NO APLICA
108	Las aportaciones del gobierno federal se cubrirán en pagos mensuales equivalentes a la 12ª parte de la estimación que haga el IMSS a la SHCP en julio de cada año.		NO APLICA
120,121, 122,	Estado de invalidez: Da derecho al asegurado al otorgamiento de pensión temporal o pensión definitiva, dicha pensión o seguro de sobrevivencia los contratará el asegurado con la institución de seguros que elija. La pensión temporal es la que se otorgue por períodos renovables al asegurado en los casos de existir posibilidad de recuperación de trabajo. Para gozar de estas prestaciones se requiere que el asegurado tenga acreditado el pago de 250 semanas de cotización.	67	Pensión por Invalidez: La pensión por invalidez se otorgará los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo habiendo cotizado cuando menos durante 15 años

Ley del IMSS		Ley del ISSSTE	
Artículo	Concepto	Artículo	Concepto
127	Ramo de Vida: Cuando ocurra la muerte del asegurado o del pensionado por invalidez, se generará una pensión por viudez, orfandad, ascendientes, ayuda asistencial a la pensionada por viudez y asistencia médica; mismas que se otorgarán por la institución de seguros que elijan los beneficiarios. Para la contratación de su renta vitalicia, el IMSS otorgará una suma asegurada que se adicionará a los recursos de la cuenta individual del trabajador fallecido.	73	Pensión por causa de muerte: la muerte del trabajador por causas ajenas al servicio a cualquier edad, siempre que hubiere cotizado por más de 15 años, así como la de un pensionado por jubilación, retro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, dará origen a las pensiones por viudez, concubinato, orfandad o ascendencia.
130,131, 133	Tiene derecho a la Pensión por Viudez la que fue la esposa del asegurado o pensionado por invalidez, a falta de la esposa la mujer con quien el asegurado o pensionado por invalidez vivió como si fuera su marido, durante cinco años o con la que hubiera tenido hijos. Misma que será igual al 90% de la que hubiera correspondido al asegurado. El derecho a esta pensión comenzará desde el día de fallecimiento del asegurado y cesará con la muerte del beneficiario.	75,76	Tiene derecho a la Pensión por Viudez la esposa superviviente sola si no hay hijos o en o en concurrencia en estos si los hay y son menores de 18 años o que no lo sean, pero estén incapacitados parcial o totalmente para trabajar, o bien hasta los 25 años de edad previa comprobación que estén realizando estudios. Los familiares derechohabientes del trabajador fallecido, tienen derecho a una pensión equivalente al 100% de la que hubiese correspondido al trabajador.
134,135 137,138	La pensión por orfandad: Se otorgará a los hijos menores de 16 años, cuando muera el padre o la madre y alguno de estos hubiera tenido el carácter de asegurado. Se otorgará después de los 16 años de edad y hasta los 25, si se encuentra estudiando en planteles del sistema educativo nacional. Esta pensión será igual al 25% de la pensión de invalidez que el pensionado estuviese gozando al fallecer. Asignación familiar consiste en una ayuda por concepto de carga familiar concedida a familiares del pensionado por invalidez de la siguiente forma: Esposa o concubina 15% de la cuantía de la pensión, 10% hijos menores de 17 años y el 10% a cada uno de los padres, en caso el pensionado no tuviera esposa concubina ó hijos, cesando este beneficio con la muerte del familiar que la originó. La cuantía de este tipo de pensiones por invalidez será igual al 30% del promedio de los salarios correspondientes a las últimas 500 semanas de cotización anteriores al otorgamiento.	73,74 75	La pensión por orfandad: El derecho al pago de la pensión por causa de muerte, se iniciará a partir del siguiente día de la muerte de la persona que haya originado la pensión: La esposa superviviente sola si no hay hijos y son menores de 18 años o que no lo sean, pero estén incapacitados o imposibilitados parcial o totalmente para trabajar, o bien, hasta 25 años previa comprobación que estén realizando estudios a nivel medio o superior en planteles oficiales.
141,146, 147	Finanzas del seguro de invalidez y vida: los recursos necesarios para financiar las prestaciones y gastos administrativos de este seguro y la constitución de las reservas técnicas se obtendrán de las cuotas de los patrones, trabajadores y estado. A los patrones y trabajadores les corresponde cubrir el 1.75% y el 0.65% sobre el salario base de cotización		NO APLICA

Ley del IMSS		Ley del ISSSTE	
Artículo	Concepto	Artículo	Concepto
154,155	Cesantía en edad avanzada: Es cuando el asegurado quede privado de trabajo remunerado a partir de los sesenta años de edad y tenga reconocidas como mínimo 1,250 semanas de cotización, obligándose el IMSS al otorgamiento de pensión, asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda de asistencia.	82	Cesantía en edad avanzada: Se otorgará al trabajador que se separe voluntariamente del servicio o que quede privado del trabajo remunerado después de los sesenta años de edad y haya cotizado por un mínimo de diez años al instituto.
159,154	Renta vitalicia: es un contrato por el cual la aseguradora a cambio de recibir recursos acumulados en la cuenta individual, se obliga a pagar periódicamente una pensión durante la vida del pensionado. De esta pueden existir retiros programados, es la modalidad de obtener una pensión fraccionando el monto total de los recursos de la cuenta individual, tomando en cuenta la esperanza de vida de los pensionados, así como los rendimientos previsibles en los saldos, esto cuando el trabajador cesante tenga sesenta años o mas y no reúna las 1250 semanas de cotización.	60	Pensión por jubilación: Tienen derecho a esta pensión los trabajadores con 30 años o mas de servicios y las trabajadoras de 28 años o mas de servicios e igual tiempo de cotización al instituto.
161,162, 167,168	Ramo de la vejez: da derecho a la pensión asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial; para estos casos se requiere que el asegurado haya cumplido 65 años y tenga reconocidas 1250 cotizaciones semanales. Los patrones y gobierno federal están obligados a enterar al instituto el importe de las cuotas obrero patronales y la aportación del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Las cuotas y aportaciones serán: Retiro, el equivalente al 2% del salario base. Cesantía en edad avanzada y vejez el 3.50% y 1.25% respectivamente a patrones y trabajadores Cesantía en edad avanzada y vejez la contribución al estado, será igual al 7.53% del total de las cuotas patronales. Gobierno Federal aportará mensualmente por concepto de cuota social el 5.15% del salario mínimo general para el D.F.	60 61, 63	Pensión por jubilación: esta pensión da derecho al pago de una cantidad equivalente al cien por ciento del sueldo del sueldo básico. Pensión de retiro por edad y tiempo de servicio: Tienen derecho a pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, los trabajadores que habiendo cumplido 55 años, tuviesen 15 años de servicios como mínimo e igual tiempo de cotización al instituto. El monto de esta pensión, se determinará de acuerdo con porcentajes específicos entre los que hay rangos que van: 15 años de servicio..... 50% 20 años de servicio..... 62.5% 25 años de servicio..... 75% 29 años de servicio..... 95%
174,175	Administradora de Fondos de Retiro. Es derecho de todo trabajador contar con una cuenta individual. La administración de los recursos de estas cuentas estará a cargo de una AFORE.		NO APLICA
188	Estas administradoras operarán como sociedades de inversión, teniendo la responsabilidad de invertir los recursos en las cuentas individuales de los trabajadores. Como trabajador activo, tendrá derecho a realizar aportaciones a su cuenta individual y a hacer retiros de su subcuenta de retiro.		
194	Retiro programado. Para efectos de este retiro cada año se calculará una anualidad que será el resultado de dividir el saldo de la cuenta individual entre el resultado para financiar una unidad de renta vitalicia. La pensión mensual corresponderá a la doceava parte de dicha anualidad.		NO APLICA

Ley del IMSS		Ley del ISSSTE	
Artículo	Concepto	Artículo	Concepto
	NO APLICA	87	Indemnización Global: Al trabajador que si tener derecho a la pensión por jubilación, de retiro por edad avanzada o invalidez se separe definitivamente del servicio se le otorgará el monto total de las cuotas con que hubiese contribuido, si tuviese de uno a cuatro años de servicios. El monto total de las cuotas, más 45 días de su último sueldo básico, si tuviese de 5 a 9 años. El monto total de las cuotas que hubiera pagado, más 90 días del último sueldo básico, si hubiere permanecido en el servicio de diez a catorce años.
	NO APLICA	90Bis A 90Bis B 90Bis C	Sistema de Ahorro para el Retiro: Las dependencias y entidades están obligadas a enterar al Instituto el importe de las aportaciones mismas que serán por el equivalente al dos por ciento del sueldo básico de cotización del trabajador. Las mismas dependencias y entidades estarán obligadas a cubrir las aportaciones correspondientes al Fondo de la Vivienda.
	NO APLICA	178,179 180,181, 182,183 184,185	Reservas e Inversiones: la constitución, inversión, manejo, de las reservas financieras y actuariales serán presentadas en el programa presupuestal anual. La constitución de las reservas será prioritaria sobre las financieras, con el fin de garantizar el pago de compromisos de pensiones, indemnizaciones globales, amortización de créditos. La inversión de dichas reservas deberá hacerse en las mejores condiciones posibles de seguridad, rendimiento y liquidez, prefiriéndose en igualdad de circunstancias las que además garanticen mayor utilidad.

Como se ha mencionado ambas instituciones tienen dentro de sus objetivos el otorgar seguridad social, el ISSSTE a trabajadores del sector público y el IMSS principalmente a trabajadores de la iniciativa privada; ambos fijan requisitos de edad y tiempo de cotización, por ello sería conveniente se reformen sus respectivas leyes para que esto permita que se pueda realizar el traslado de los derechos de trabajadores del sector público al privado o viceversa y para lo cual se sugiere considerar lo siguiente:

Agrupar los 7 seguros que tiene la ley vigente del ISSSTE en cuatro seguros análogos a los que tiene el IMSS y en un rubro de Servicios sociales y culturales, facilitaría el traslado de los derechos de seguridad social. Esto disminuirá la confusión para los trabajadores que migren de un apartado a otro facilitando el traslado de derechos y requisitos entre los dos institutos.

Lo anterior tiene su fundamento en el artículo 3° de la Ley del ISSSTE que a la letra dice:

"Artículo 3°.- Se establece con carácter de obligatorio los siguientes seguros, prestaciones y servicios:

I. Medicina Preventiva;

II. Seguro de enfermedades y maternidad;

III. Servicios de rehabilitación física y mental;

IV. Seguro de riesgos de 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;

..."

Asimismo la Ley del IMSS en su artículo 11 establece:

"Artículo 11.- El régimen obligatorio comprende los seguros de:

I. Riesgos de trabajo;

II. Enfermedades y maternidad;

III. Invalidez y vida;

IV. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y

V. Guarderías y prestaciones sociales."

Ahora bien, los seguros de mayor trascendencia en ambas Instituciones, por la cantidad de recursos que maneja y por el impacto social que tiene, son los de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte, cesantía en edad avanzada e indemnización global. En este sentido la propuesta consiste dividir en dos rubros, atendiendo a la naturaleza propia de los riesgos a cubrir, los seguros vigentes, es decir en "Seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez" y; "Seguro de invalidez y vida, y de riesgos de trabajo".

El Seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, busca prever que un trabajador tenga la certeza de tener una vejez digna y decorosa, mientras que el seguro de invalidez y vida, y de riesgos de trabajo cubrirá los riesgos a los que está expuesto una persona durante su vida laboral activa: accidentes y/o enfermedades ya sean profesionales o no y que le impidan al trabajador desempeñar su labor de tal manera que le permita contar con un ingreso similar al que tenía con anterioridad al percance y la debida protección a los familiares y beneficiarios en caso de la muerte del asegurado.

Así las cosas, se entiende que los artículos en mención quedaría como sigue:

"Artículo 3º.- Se establece con carácter de obligatorio los siguientes seguros, prestaciones y servicios:

I. Medicina Preventiva;

- II. Seguro de enfermedades y maternidad;*
- III. Servicios de rehabilitación física y mental;*
- IV. Seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;*
- V. Seguro de invalidez y vida, y de riesgos de trabajo*
- ..."*

Y respecto a la Ley del IMSS se establecería:

- "Artículo 11.- El régimen obligatorio comprende los seguros de:*
- I. Enfermedades y maternidad;*
 - II. Invalidez y vida; Riesgos de trabajo;*
 - III. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y*
 - IV. Guarderías y prestaciones sociales."*

De igual manera, como parte de este proyecto proponemos que el ISSSTE de manera mensual solicite al IMSS, en los términos que determine el reglamento respectivo, toda la información referente a movimientos afiliatorios, salarios, modificaciones salariales, descuentos, derechohabientes, edad de estos, a sí como familiares asegurados, nóminas, recibos, certificaciones e informes y en general, todo tipo de información necesaria para el otorgamiento de los seguros, prestaciones y servicios del Instituto, esto, con la finalidad de integrar una sola base de datos y determinar si el solicitante es sujeto del otorgamiento de una pensión, teniendo facultades para verificar la información cuando existan causas justificadas. En atención a lo anterior, se aconsejaría la interrelación de bases de datos entre el IMSS y el ISSSTE para corroborar en que Institución ya se otorgo la pensión al trabajador la fecha, así como la cuantía de la misma y así evitar duplicidades en el otorgamiento y pago.

También se propone definir una edad y tiempo de cotización como requisito para que ambas instituciones otorguen una pensión. Y la creación de un formato que soliciten información similar como por ejemplo el CURP, para establecer el uso de

una hoja única de servicios, misma que debe ser validada por la institución que la emita. Con formatos de registro bien diseñados, el Instituto podrá determinar con mayor certeza las características y la composición de su población derechohabiente y desarrollar mejor los seguros, servicios y prestaciones que otorga. Cabe resaltar que incluir la obligación de utilizar la Clave Única de Registro de Población moderniza el flujo de información en el ISSSTE, entre éste y el resto del sector incluyendo el IMSS, además de agilizar y facilitar el intercambio y búsqueda de información en las entidades y dependencias.

Además se sugiere definir la creación de una Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE), que son empresas financieras debidamente autorizadas por la SHCP, y supervisadas por la CONSAR, que se especializan en el manejo de los ahorros para el retiro de los trabajadores, es decir son captadoras de los ahorros aportados por el patrón, gobierno y trabajador durante toda la vida activa del mismo, para invertirlos en actividades productivas de bajo riesgo, que creen infraestructura y generen empleos, garantizando en su operatividad una tasa de rendimiento fija, que siempre será superior a la de la inflación, con el objetivo de proteger el poder adquisitivo del ahorro del trabajador.

Este sistema de pensión se caracterizará, porque el trabajador será el único dueño del patrimonio y podrá disponer de él en su totalidad o invertirlo en diversos tipos de inversiones o seguros que le garanticen una pensión vitalicia en el momento de su jubilación. El monto del patrimonio que podrá disponer, será el que llegue a acumular durante su vida activa, es por ello, que el mismo sistema le permite hacer aportaciones individuales con el objetivo de que éste cada día sea mayor. Por consiguiente cada trabajador, tendrá un monto diferente, de tal suerte que el que gane más, trabaje más tiempo, aporte e invierta en afores que le den mayores rendimientos a sus recursos, tendrá al momento de jubilarse un patrimonio mayor.

Las Afores son instituciones que se dedican exclusivamente a administrar los recursos depositados en **la cuenta individual** de los trabajadores, Individualizar aportaciones, canalizar el ahorro a sociedades de inversión especializadas en el manejo de fondos de retiro (Siefore) quienes invertirán, los recursos recibidos de la afore, en actividades prioritarias productivas de bajo riesgo y alto rendimiento y administrar los retiros programados y tienen el objetivo de ofrecer al trabajador una pensión en el momento de tu retiro.

La cuenta individual es la cuenta personal y única de cada trabajador administrada por la Afore. En ésta, durante la vida laboral del trabajador, se acumulan las cuotas y aportaciones que realizan:

1. el patrón
2. el gobierno
3. el propio trabajador

A su vez, la cuenta individual que administra la AFORE está conformada de cuatro grandes Sub-cuentas: 1.Retiro, Cesantía y Vejez (RCV), 2, Aportaciones Voluntarias, 3. Vivienda y 4. Aportaciones complementarias

La subcuenta de Retiro, Cesantía y Vejez (RCV) es la subcuenta en la que se depositan las cuotas y aportaciones tripartitas, es decir: las que realiza el patrón, el gobierno federal y el trabajador.

Las aportaciones se realizan en la siguiente proporción:

- | | |
|---------|---|
| Patrón. | El 2% del Salario base de cotización para Retiro y 3.15% del salario base de cotización para Cesantía en edad avanzada y Vejez. Las aportaciones se realizan de manera bimestral. |
|---------|---|

- Gobierno. 0.225% del salario base de cotización por Cesantía en edad avanzada y Vejez (de manera bimestral) y una cantidad equivalente al 5.5% del salario mínimo general para el D.F., por cada día cotizado, por concepto de cuota social.
- Trabajador. 1.125% sobre el salario base de cotización de manera bimestral.

La subcuenta de aportaciones voluntarias, son como su nombre lo indica aportaciones voluntarias que sirven para complementar la pensión. Se pueden realizar personalmente en la Afore o solicitarle al patrón que las realice haciendo un descuento del sueldo, no hay montos mínimos ni máximos.

La subcuenta de aportaciones complementarias es la creada con el propósito de incrementar el monto de la pensión, éstas aportaciones las pueden realizar el trabajador o su patrón en cualquier momento. Sólo se podrá disponer de éstas aportaciones al momento del retiro.

Entre las funciones que realiza una AFORE se encuentran las siguientes:

- ✓ Abrir, administrar y operar las cuentas individuales
- ✓ Proporcionar material informativo sobre el sistema (SAR)
- ✓ Contar con una Unidad Especializada de Atención al Público para atender quejas y reclamaciones
- ✓ Efectuar los traspasos de recursos SAR 92-97 a la cuenta individual,
- ✓ Proporcionarte por lo menos 2 estados de cuenta al año.
- ✓ Contar con una Sociedad de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORE) a través de la cuál los trabajadores podrán obtener mejores rendimientos para sus ahorros y con muy poco riesgo. A través de ella la Afore podrá recibir y tramitar retiros totales y parciales
- ✓ Llevar el registro de los recursos correspondientes a la subcuenta de vivienda
- ✓ Realizar traspasos de la cuenta individua de una Afore a otra.

De conformidad con la ley del IMSS las afores dependen directamente de la Consar (Comisión nacional de sistema para el retiro), quien depende del Consejo Técnico del seguro social, dependiendo a su vez de las afores las sociedades de inversión especializadas en el manejo de fondos de retiro, SIEFORE. Las Siefores son sociedades de inversión especializadas en el manejo de fondos de inversión, dependerán directamente de una afore, siendo su objetivo invertir en proyectos de inversión a largo plazo todos los recursos recibidos de la afore.

En la vigilancia, supervisión, sanción de las operaciones y funcionamiento de las administradoras de los fondos de retiro de los trabajadores, participan principalmente el Seguro Social, Infonavit, la Consar, la Secretaría de Hacienda, la Comisión Nacional Bancaria, los sindicatos y el propio trabajador.

Las afores se integran por los siguientes niveles.

El órgano supremo interno de la afore será su consejo técnico formado por 12 elementos en forma tripartita gobierno, sector privado y representantes de los trabajadores.

Nivel Operativo. Consejeros independientes que deberán ser profesionistas capacitados en el manejo de fondos de retiro.

Nivel de vigilancia. Contralor normativo, cuya función será controlar y vigilar el manejo de los recursos. Los cuales no podrán tener vínculo con los accionistas de las afores, pero participan diariamente en las operaciones de los administradores

y vigilarán el comportamiento de sus funcionarios, atendiendo principalmente a los intereses de los trabajadores.

La Comisión nacional del sistema de ahorro para el retiro (Consar) dependerá directamente del comité técnico del seguro y estará integrada por un Consejo Técnico formado en forma tripartita por representantes del gobierno federal, sector patronal y representantes de los trabajadores siendo su función el diseño de la normativa conforme a la cual van a funcionar y operar las afores y las siefores. Un Comité de consejeros independientes, integrados por profesionistas capacitados en el manejo de fondos de retiro, quienes establecerán los principios que rijan en la expedición, compraventa de instrumentos financieros que hagan las afores y siefores. Una comisión de vigilancia presidida por un contralor, cuya función será cuidar el manejo de los fondos recibidos. Siendo su objetivo principal cuidar y garantizar la formación del patrimonio del trabajador para su vejez.

Sus funciones principales serán: dictar las reglas que normalicen las operaciones y funcionamiento de las afores, otorgar, modificar, revocar y cancelar autorizaciones de las afores, vigilar el manejo correcto y eficiente de los recursos, difundir los derechos de los trabajadores de decidir, qué afore debe de administrar sus ahorros, promover en los trabajadores las aportaciones voluntarias individuales.

El propio trabajador será el que deberá seleccionar a la afore que quiera, que le maneje su patrimonio, este es un derecho que le concede la ley, a cada uno de los trabajadores registrados en el seguro ,además la ley establece que todo trabajador una vez al año podrá cambiar de afore, esto con el objetivo de encontrar la sociedad que por un lado le garantice su patrimonio y por el otro, le

dé mayores rendimientos, a su inversión, le ofrezca paquetes financieros que le aseguren una pensión vitalicia que le cubra sus necesidades o expectativas.

Habiendo explicado brevemente que son las AFORES en el IMSS y como funcionan, a este respecto se propone que las AFORES que administren a los trabajadores del ISSSTE bien fuera únicamente para trámites gubernamentales, que solamente obtuviera recursos para pagar sus gastos de operación, o en su caso que cobrara comisiones bajas, esto propiciaría disminuir la resistencia al cambio por parte de los trabajadores, haciéndoles interesante dejar sus cuentas para el retiro en esta administradora. Esto es, un nuevo sistema de pensiones basado en cuentas individuales y en las cuales la pensión para cada trabajador sería igual a sus aportaciones más los intereses de toda su vida laboral.

El sistema de cuentas individuales permitiría la correspondencia entre aportaciones y beneficios de manera estructural. Al ser el trabajador dueño de su cuenta individual, en teoría, tendría la certidumbre de que los recursos que él aporta no serán utilizados para otros fines, además de que podrá retirarlos sin mayor trámite y que, en caso de fallecimiento, sus beneficiarios podrán disponer de ellos.

La importancia de adoptar el sistema de cuentas individuales radica en que es plenamente compatible con el sistema del IMSS, con lo cual los trabajadores podrán moverse entre el sector público y el privado preservando sus derechos pensionarios íntegramente y sin temor a perder no sólo los recursos que ellos han aportado para el retiro sino también los que aportaron los patrones y el gobierno.

Igualmente y en caso de que un trabajador labore en los dos apartados del artículo 123 constitucional, tal y como es el caso de muchos maestros y trabajadores de salud, las cuotas y aportaciones para el retiro tanto del IMSS como del ISSSTE se irán a la misma cuenta individual, aumentando sustancialmente los recursos para

su retiro, contando con la opción de canalizar a su cuenta individual las cuotas para salud destinadas a uno de los institutos.

Esta sugerencia generaría la posibilidad de que un alto porcentaje de la población que actualmente tiene entre los treinta y cuarenta y cinco años de edad, en un futuro tuviera una pensión que le serviría para vivir su vejez con dignidad, sin incertidumbres por su atención médica y sin convertirse en una carga económica para sus hijos, familiares o para la sociedad, además de brindar la oportunidad, en algunos casos, de mantenerlos en activo a través del autoempleo, que también propiciaría beneficios para nuestra debilitada economía mexicana.

4.4 La reforma al artículo 123 constitucional apartados "A" y "B"

La seguridad social en México es un derecho que contempla la Constitución en su artículo 123 apartados A y B fracción. Como ya se mencionó en múltiples ocasiones, el IMSS fue creado para atender a los trabajadores del apartado "A"; en tanto que el ISSSTE atiende a los trabajadores sujetos al apartado "B".

Considerando la propuesta expuesta en el tema 4.3, sería oportuno realizar una reforma a la fracción XXIX del apartado "A" y al apartado "B" fracción XI, inciso a) toda vez que como ya se describió la seguridad social es parte fundamental de la nación, ya que ella garantiza el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizado por el Estado.

Ahora bien, el Artículo 123 constitucional establece:

Art.123. *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, deberán expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirá:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y en general todo contrato de trabajo,

Asimismo, menciona en su fracción XXIX

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 servicios 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 misma forma en su apartado "B" indica:

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

Citando en su fracción XI inciso a):

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

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

De la lectura que se da al artículo mencionado con sus respectivos apartados, fracciones e inciso se aprecia que no se menciona de forma clara y específica a que se refiere la seguridad social. Respecto del apartado A y su fracción XXIX, se hace la mención de que en la Ley del seguro social se encuentran contemplados los seguros que ofrecen una seguridad a los trabajadores del sector privado, por otra parte el apartado B en la fracción XI, inciso a) solo hace referencia a que la seguridad social se organizará conforme a las bases mínimas y menciona los accidentes, enfermedades y seguros que estos amparan para los trabajadores del sector público.

La reforma propuesta al artículo 123 Constitucional consistiría en especificar en ambos incisos a que se refiere la seguridad social ya que este concepto solo se encuentra contemplado en el artículo 2° de la Ley del Seguro social, sin embargo en la Ley del ISSSTE o en la Ley Federal de los trabajadores al servicio del estado no mencionan que es o en que consiste la seguridad social a pesar de ser un concepto empleado en ambos apartados. Esto crea incertidumbre respecto a lo que representa y conforma la seguridad social, toda vez que solo un abogado familiarizado con la materia laboral, o persona que trabaje o haya trabajado en las áreas relacionadas con otorgamientos de pensiones en el IMSS o ISSSTE, sabría respecto a que se refiere el concepto y que seguros considera, el hecho de incluir este concepto en el artículo constitucional permitiría a toda persona que consulte el artículo 123 saber que la seguridad social es sinónimo de garantía del derecho a la salud, a la asistencia médica, a la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, sería garantizado por el Estado.

En este sentido también se propone que en ambos incisos y en sus respectivas fracciones se haga mención de las Leyes que contemplan los seguros que en virtud de la seguridad social existen es decir que se mencione que las leyes del IMSS e ISSSTE contendrán los seguros que estos Instituto otorgan y describirán

los procedimientos y requisitos solicitados para otorgarlos, toda vez que solo en la fracción XXIX, del apartado A se menciona que será la Ley del Seguro Social la que comprenderá los seguros que en función del derecho a la seguridad social se otorgan, sin embargo en la fracción XI del apartado B no se menciona cual es la Ley que contempla y regula los procedimientos y requisitos para obtener la prestación de los seguros que enuncia.

De la misma forma se propone que en ambos apartados y en sus ya mencionadas y respectivas fracciones, se especifique cuales son los seguros que se otorgarán y que son los que en el tema 4.3 se propusieron homologar es decir "Seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez" y; "Seguro de invalidez y vida, y de riesgos de trabajo".

Esto, como ya se expuso, permitirá y facilitaría el traslado de los derechos pensionarios que un trabajador tenga, pudiéndose cambiar de un sector a otro, sin que exista confusión respecto a los seguros que le corresponden y los que estos cubren.

Finalmente proponemos que el artículo diga:

Art.123. *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, deberán expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y en general todo contrato de trabajo,

Mencionando en su fracción XXIX

XXIX. La Seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizado por el Estado.

Para este fin será de utilidad la Ley del Seguro Social, y en ella se encontraran comprendidos el Seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y; el Seguro de invalidez y vida, y de riesgos de trabajo. Asimismo la Ley establecerá los procedimientos a seguir así como los requisitos solicitados para el otorgamiento de los mismos.

También comprenderá los servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

El apartado "B" indicaría:

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

Citando en su fracción XI inciso a):

XI. La Seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será

garantizado por el Estado, y organizará conforme a las bases mínimas:

a) Cubrirá el Seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y; el Seguro de invalidez y vida, y de riesgos de trabajo. Será la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado la que establecerá los procedimientos a seguir así como los requisitos solicitados para el otorgamiento de los mismos.

Elevar a rango constitucional la mención, en ambos apartados, de los seguros homologados permitirían que no existiría incertidumbre respecto a cuales son los seguros que amparan de igual forma a trabajadores de los sectores público y privado.

CONCLUSIONES

El ISSSTE y el IMSS han sido los dos grandes pilares de la seguridad social en el México moderno. Cada uno en su ámbito de competencia ha sabido brindar protección integral a los trabajadores. Sin embargo, los trabajadores no están obligados a permanecer, y de hecho no lo hacen, en el sector público o privado toda su vida. Todos tenemos derecho de conducir nuestro desarrollo profesional como mejor nos convenga sin menoscabo de la red de protección social que ofrece el Estado a todos los trabajadores. Por esta razón es imperativo construir un sistema nacional de seguridad social que permita al ISSSTE y al IMSS hacer compatibles los servicios que prestan para que así la sólida labor social que cada uno ejerce no se vea disminuida por una falta de coordinación y comunicación entre ambas instituciones.

En esta investigación se ha hablado sobre la creación del ISSSTE y cual es la situación que prevalece en su sistema de otorgamiento de pensiones, al respecto se concluye que el objetivo de este instituto es de gran responsabilidad, ya que otorga 21 prestaciones de las cuales la que nos ocupa, otorgamiento de pensiones y jubilaciones, tiene un sustento legal que no va acorde con la realidad en que vivimos, toda vez que la ideología, circunstancias poblacionales y situación económica que se consideraron y plasmaron en la Ley son las de los años sesenta, misma que por avances en la medicina, crecimiento de la población y una economía austera, han generado que actualmente dicho Instituto se encuentre en crisis financiera afrontando déficits financieros en la actual administración que van de 10 mil a 33 millones de pesos, cifra superior al presupuesto de diversas entidades federativas; situación que podría ser insostenible para las finanzas públicas del país actuales y futuras.

El ISSSTE ha crecido por necesidades propias del servicio que otorga para el país, por ejemplo en el número de trabajadores activos y pensionistas en 1960 era de 129 mil servidores públicos y para el 2003 se multiplicó esta cantidad para totalizar dos millones 300 mil empleados.

En materia de jubilados, en 1960 se tenían registrados 11 mil 900 beneficiarios, mientras que para el 2003 la cifra alcanzó los 492 mil. Aunado a ello, la esperanza de vida en 1975 era de 57 años y actualmente es de 75; para entonces, el tiempo de disfrute de una pensión era de tres años, mientras que en la actualidad es de 18 años. Por ello es necesario reformar este sistema de seguridad social debiendo considerarlo como el elemento central de las estrategias económicas y de la agenda política de nuestra nación, en virtud de que no hay presupuesto que alcance para atender a todos los que se incorporan al régimen pensionario.

México no está lejos de llegar a una crisis que ponga en peligro los beneficios de las pensiones, por lo que las reformas a este sistema deben constituir un elemento central de la agenda del Congreso de la Unión, del Director General del ISSSTE, del SNTISSSTE, de los trabajadores y de la sociedad en general.

Para ello a continuación se sugieren una serie de planteamientos que podrían ayudar a mejorar el sistema de pensiones del ISSSTE y posiblemente de nuestra nación:

Es conveniente reformar la Ley del ISSSTE en sus artículos 1, 3, 4, 15 y 21 principalmente, en los que se define los seguros que otorga, su ámbito de competencia, así como fuente de ingresos para afrontar sus operaciones, a través

de las cuotas y aportaciones, considerar la posibilidad de actualizar rubros como la edad, el tiempo de cotización para tener derecho a una pensión, ello en base a estudios actuariales que sean revisados y actualizados periódicamente.

Considerar la posibilidad de incorporar a su ley la creación o contratación de una Administración de Fondos de Retiro, con la ideología de no lucrar, cobrando comisiones bajas a los empleados.

Incorporar a su ley artículos o un apartado en específico que considere el que trabajadores que hayan laborado en la iniciativa privada y al incorporarse al régimen del ISSSTE se les considere su antigüedad y más aún puedan seguir acumulando años de servicio, buscando con ello crear un programa de pensiones único y nacional, que considere la posibilidad que todo mexicano, tenga la alternativa de jubilarse y pensionarse, cumpliendo así con una de nuestras garantías individuales.

Unificar los esfuerzos que ya se realizan el Instituto Mexicano del Seguro Social con los del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado para que periódicamente se actualice su ley y se propicie una mejora real en los servicios que se proporcionan en ambas Instituciones y entre los que destacan el otorgamiento de pensiones o jubilaciones y otorgamiento de servicios médicos de calidad.

El sistema de cuentas individuales propuesto resolvería parte de la problemática financiera del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, pero además tiene un beneficio adicional para la sociedad en su conjunto,

toda vez que este sistema permitiría que todas las cotizaciones se ahorren para enfrentar los costos de la pensión de cada individuo. Esto fomentaría sustancialmente el ahorro privado de forma directa y permitiría promover las aportaciones voluntarias al proporcionar una opción de ahorro con rendimientos atractivos para los trabajadores, lo cual refuerza la tendencia a incrementar el ahorro.

Esta reforma se considera importante toda vez que, no solo se debe de contemplar el garantizar la seguridad en sus prestaciones, ya que debe de buscarse generar la posibilidad de ampliar este sistema de seguridad social a más de 45 millones de mexicanos que carecen de el.

Es necesario reformar el artículo 123 constitucional, ya que al homologar los 7 seguros del ISSSTE en la 4 del IMSS, se facilita el traslado de los derechos pensionarios de un sector a otro y se crea certidumbre jurídica al saber cuales son los seguros a los que los trabajadores del sector público y privado tienen derecho por igual.

BIBLIOGRAFIA

1. TENA Ramírez, Felipe, "**Derecho Constitucional Mexicano**", Ed. Porrúa, México, 2000.
2. ARTEAGA Nava, Elisur, "**Derecho Constitucional**", Ed. Oxford, México, 1999.
3. BURGOA Orihuela, Ignacio, "**Derecho Constitucional Mexicano**", Novena Edición, Ed. Porrúa, México, 1994.
4. DE VERGOTTINI, Giuseppe, "**Derecho Constitucional Comparado**", Primera Edición, Ed. UNAM, México, 2004.
5. DE PINA, Rafael, "**Diccionario de Derecho**", Décima Séptima Edición, Ed. Porrúa, México, 1992.
6. DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, "**Elementos de Derecho Administrativo**", Ed. Limusa Noriega Editores, Tercera Edición, México, 1991.
7. FRAGA, Gabino, "**Derecho Administrativo**", Trigésima Tercera Edición, Ed. Porrúa, México, 1994.
8. RABASA, Emilio, "**Historia de las Constituciones Mexicanas**", Tercera Edición, Ed. UNAM, México, 2002.
9. DE LA CUEVA, Mario, "**El nuevo Derecho del Trabajo Mexicano**", Novena Edición, Ed. Porrúa, México, 1998.
10. PATIÑO Camarena, Javier, "**Instituciones del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social**", Primera Edición, Ed. Oxford, México, 1999.

11. GONZÁLEZ Roaro, Benjamín, "**La seguridad social en el mundo**", Primera Edición, Ed. Siglo XXI editores, México, 2003.

LEGISLACIÓN

11. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Vigésimo quinta Edición, Ed. Esfinge, México, 2004.

12. **Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**, Primera Edición, Ed. Pac, México, 2005.

13. **Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social**, Primera Edición, Ed. Pac, México, 2005.

14. **Ley General de Salud**, Primera Edición, Ed. Delma, México, 2004.

15. **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, Primera Edición, Ed. Delma, México, 2004.

16. **Ley Federal de las Entidades Paraestatales**, Ed. Delma, México, 2004.

PÁGINAS EN INTERNET

17. Normateca electrónica de disposiciones internas actualizadas, "**Manual de Organización del ISSSTE**", en [http:// www.issste.gob.mx](http://www.issste.gob.mx), página web del ISSSTE.

18. **Manual de Organización de la Secretaría de Salud**, en [http:// www.salud.gob.mx/marco_juridico/manual_org/conman_org.htm](http://www.salud.gob.mx/marco_juridico/manual_org/conman_org.htm), página web de la Secretaría de Salud.

19. **Reglamento Interior de la Secretaría de Salud**, en http://www.salud.gob.mx/marco_juridico/regl/conreglamento.htm, página web de la Secretaría de Salud.
20. **¿Qué es el ISSSTE?**, en <http://www.issste.gob.mx>, pagina web del ISSSTE.
21. Información Institucional, **“Programa Institucional del ISSSTE 2001-206. Seguros Servicios y Prestaciones del Estado”**, en <http://www.issste.gob.mx>, pagina web del ISSSTE.
23. Información Institucional, **“Reforma Integral del ISSSTE”**, en <http://www.issste.gob.mx>, pagina web del ISSSTE.
24. **“Todo lo que debes saber sobre las AFORES y el Sistema de Ahorro para el Retiro”**, en <http://www.condusef.gob.mx>, pagina web de la CONDUSEF.
25. Información Institucional, **“Programa Institucional del ISSSTE 2001-206. Seguros Servicios y Prestaciones del Estado”**, en <http://www.issste.gob.mx>, pagina web del ISSSTE.