

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

# **LOS TRABAJADORES DEL ISSSTE FRENTE AL ESTADO**

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
DOCTOR EN DERECHO  
PRESENTA  
HÉCTOR MANUEL SALAZAR HERNÁNDEZ

Asesor de Tesis: Dr. Arturo Fernández Arras

México, D.F., septiembre, 2005



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# LOS TRABAJADORES DEL ISSSTE FRENTE AL ESTADO

## ÍNDICE DE CONTENIDO

<b>JUSTIFICACIÓN</b>	<b>I</b>
<b>Planteamiento del problema</b>	<b>II</b>
<b>CAPITULO PRIMERO</b>	
<b>PODER, DERECHO Y ESTADO</b>	<b>1</b>
1.1.- Poder Político	1
1.2.- Derecho Natural frente al Derecho Positivo	8
1.2.1 Concepto del Derecho Natural	8
1.2.2 Usos Básicos del Concepto	9
1.3.- Derecho Vigente y Derecho Positivo	10
1.4.- El Materialismo Histórico	12
1.5.- Definición del Estado	22
1.5.1 Concepto	23
1.5.2 Elementos del Concepto	25
1.6.- El Derecho	25
1.7.- Dogmática Laboral	29
<b>CAPITULO SEGUNDO</b>	
<b>EL ESTADO MEXICANO</b>	<b>36</b>
2.1.- Generalidades	36
2.2.- La Constitución de 1917	41
2.3.- La Función del Estado	45
2.4.- Los Actos del Estado	46
2.4.1 Faceta Jurídica	47

2.4.2	Faceta Política	51
2.4.2.1	Concepto de Servicio Público	52
2.4.3	Faceta Administrativa	55
2.4.3.1	Planeación	58
2.4.3.2	Organización	61
2.4.3.3	Dirección	64
2.4.3.4	Control	68

## **CAPITULO TERCERO**

	<b>FORMAS DE ORGANIZACIÓN</b>	72
3.1.-	Generalidades	72
3.2.-	La Centralización	76
3.2.1	Consideraciones Sobre Esta Forma de Organización	82
3.3.-	Administración Desconcentrada	84
3.4.-	Administración Paraestatal	85
3.4.1	Definición Reconocida en la Ley Federal, de Empresas Paraestatales	89
3.4.2	Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	89
3.4.3	Fideicomisos Públicos	90
3.5.-	Descentralización por Colaboración	92
3.5.1	Concesión	93
3.5.2	Locación	97
3.5.3	Concierto o Subrogación	98
3.5.4	Gestión Interesada	98
3.5.5	Descentralización por Región	100
3.5.6	Descentralización por Servicio	101

## **CAPITULO CUARTO**

	<b>EL ISSSTE COMO ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO</b>	103
4.1.-	Generalidades	103
4.2.-	Faceta Política	104

4.3.- Faceta Jurídica	109
4.4.- Faceta Administrativa	112
4.4.1 Etapa de Planeación	114
4.4.1.1 Aspectos Relevantes	115
4.4.2 Dirección	119
4.4.3 Organización	121
4.4.4 Control	122
4.5.- Prospectiva	123
4.5.1 Propuestas	127

## **CAPITULO QUINTO**

<b>LOS TRABAJADORES DEL ISSSTE FRENTE AL ESTADO</b>	134
5.1.- Generalidades	134
5.2.- Organigramas	136
5.3.- Naturaleza Jurídica de las Relaciones de estos Trabajadores con el Estado.	138
5.4.- La Relación Laboral de los Trabajadores del ISSSTE	160

## **CAPITULO SEXTO**

<b>DERECHO COLECTIVO DEL TRABAJO Y LOS TRABAJADORES DEL ISSSTE</b>	168
6.1.- Generalidades	168
6.2.- Derecho Colectivo Burocrático	177
6.3.- Sindicato del ISSSTE	181
6.3.1 Faceta Política	182
6.3.1.1 Primera Vertiente	182
6.3.1.1.1 Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo	184
6.3.1.1.2 Disposiciones Generales	185
6.3.1.1.3 De los Trabajadores y sus Nombramientos	186
6.3.1.1.4 De las Obligaciones del Titular y de los Derechos, Obligaciones y Prohibiciones de los Trabajadores	188

6.3.1.1.5 De las Jornadas y la Asistencia al Trabajo	189
6.3.1.1.6 De las Licencias, Permisos y Vacaciones	190
6.3.1.1.7 De las Remuneraciones y Estímulos	191
6.3.1.1.8 De las Prestaciones de los Trabajadores	191
6.3.1.2 Segunda Vertiente	192
6.3.1.3 Tercera Vertiente	197

## **CAPITULO SEPTIMO**

<b>EL SINDICATO DEL ISSSTE COMO PERSONA MORAL</b>	204
7.1.- Faceta Jurídica	204
7.2.- Faceta Administrativa	210
7.2.1 Etapa de Planeación	212
7.2.1.1 Declaración de Principios	213
7.2.1.2 Plan de Acción	219
7.2.2 Etapas de Dirección y Organización	221
7.2.2.1 Las 48 Leyes del Poder	222
7.2.2.2 Organigrama o Estructura Funcional	227
7.2.3 Etapa de Control	234

## **CAPITULO OCTAVO**

<b>ÚLTIMAS REFLEXIONES</b>	237
8.1.- Globalización	237
8.2.- Situación Laboral	245
8.3.- Prospectiva del Sistema de Partidos	247
8.3.1 Situación del PRD	248
8.3.2 Situación del PAN	251
8.4 Problema Pensionario	254

## **CONCLUSIONES**

263

**PROPUESTAS**  
**BIBLIOGRAFÍA**

270  
273

## JUSTIFICACIÓN

La razón fundamental de la investigación, tiene su referente en los grandes retos que impone el neo liberalismo, como sistema económico impuesto en el mundo actual, por los grandes capitales cuyas ganancias rebasan los límites de la racionalidad y la ética que debe imperar entre los hombres de buena voluntad.

No es posible, concebir la idea que frente a los derechos innatos del ser humano como la vida, la libertad, la igualdad y el trabajo, se erija un sistema de explotación que persiga como objetivo fundamental la ganancia y la acumulación de riquezas, todo a costa de sembrar pobreza y miseria, y se atente contra todo lo que significa vida, destruyendo los ecosistemas con el único fin de lucrar para el beneficio de unos cuantos.

Este es el escenario que les presenta la globalización a los trabajadores de todos los países del mundo, quienes se expresan uniendo sus voces en los foros internacionales, en la búsqueda de sistemas económicos de desarrollo distintos al actual que los proteja de la desigualdad imperante en los continentes que conforman el planeta tierra.

Esto, no le es ajeno al trabajador de México que al inicio del siglo XXI emerge a las políticas de privatización y flexibilidad impuestas por organismos financieros internacionales, como el Banco de México y el Fondo Monetario Internacional, cuya finalidad es reducir las conquistas sindicales y desaparecer a sus organizaciones, por que estas le han permitido logros substanciales en su lucha como jornada máxima de ocho horas, estabilidad en el empleo, sistemas escalafonarios, capacitación y adiestramiento, vivienda y un sistema de seguridad social trastocado en su esencia por esas políticas que atentan contra la dignidad y el decoro humano.



Aquí se escribe por igual la realidad del trabajador al servicio del Estado, cuya lucha con sus pares le ha permitido logros substanciales similares a los señalados en el punto precedente, pero expuestos a su pérdida, por las políticas de un gobierno que persigue el interés empresarial, que instrumenta programas de retiro voluntario, para adelgazar el aparato burocrático que encubre despidos masivos e incuba la idea de privatizar el sistema de seguridad social, empezando con los fondos de vivienda de los trabajadores del Estado.

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

En este escenario, se siembra la inquietud por tratar de descubrir cuál es el papel de los trabajadores de base del ISSSTE y ¿porqué no? Los de confianza, al fin trabajadores, que inmersos en esas políticas de privatización ven perdidos o amenazados los derechos adquiridos.

De ahí, siguiendo los lineamientos trazados por los que se dedican al campo de la investigación, utilizando cuestionamientos u oraciones tópicas nos preguntamos ¿En la estructura de dominación administrativa burocrática del Estado, se contempla a estos trabajadores? ¿El poder político incorpora para su legitimación a los sindicatos burocráticos? ¿Cuáles son las formas de organización que utiliza el Estado para el otorgamiento de los servicios públicos, como el de la seguridad social? ¿Cuál es el papel que juegan los trabajadores de base y confianza incorporados a la administración pública, Federal, Estatal y Municipal? ¿Será conveniente dimensionar los actos que el Estado proyecta en la relación laboral establecida con estos trabajadores? ¿Será pertinente detenerse en el estudio de las facetas política, jurídica y administrativa de los actos del estado como persona moral? ¿Podrían presentarse estas facetas jurídica, política y administrativa en los sindicatos como sujetos de derechos y obligaciones? ¿Cómo influye en el mundo

globalizado actual, el conocimiento de las facetas política, jurídica y administrativa, que presentan los actos de las personas físicas y morales en su exteriorización? Y, ¿Qué aplicación teórica y práctica tiene para el Derecho Laboral Burocrático el estudio integral de estas facetas de los actos del Estado y del sindicato del ISSSTE como persona moral, particularmente la faceta administrativa a través del proceso administrativo conformado por la planeación, organización, dirección y control?

Por ese motivo, la posible edificación de la presente investigación; la piedra en la que descansa ésta, se sitúa en la suposición del papel que juegan estos trabajadores, en el contexto global de todos los trabajadores de base o confianza que prestan sus servicios al Estado (Federación, Estados y Municipios).

Otra conjetura sería, la de considerar a los trabajadores del ISSSTE, con un trato de privilegio frente a los demás, por virtud del papel que juegan en su sistema de seguridad social.

O bien, la de creer que estos trabajadores por sus conquistas sindicales o grupo que representan, juegan un papel protagónico en los cargos de elección popular y dentro de la estructura funcional del ISSSTE.

### **HIPÓTESIS BÁSICA**

Una vez definidas en su conjunto las hipótesis previas que nos permiten iniciar el camino de la investigación, utilizado el método deductivo, partiendo del análisis general de los grandes rubros contenidos en el marco constitucional, enseguida parcelamos el conocimiento para determinar el ámbito de los trabajadores al servicio del ISSSTE y planteamos la hipótesis básica que sirvió de arranque, con la siguiente pregunta: ¿Cuál es la posición

de estos trabajadores frente al Estado? De lucha permanente con un sentido de clase frente al Estado que se debate en las políticas de la globalización.

## **ESTRATÉGIA DE COMPROBACIÓN**

Así, en el primer capítulo se aborda de forma sucinta la idea del poder, del Estado y del Derecho, introduciéndonos mediante el método inductivo en el desglose de los conceptos contenidos en la norma que son temas de vigente actualidad y que seguirán ocupando grandes espacios y disertaciones en las obras de los pensadores de todos los tiempos, ya sean naturalistas, positivistas o materialistas, para llegar a situarnos en el Derecho Social y su perspectiva actual, donde gravitan los actos de los sindicatos y se refrenda la existencia en su actividad cotidiana del ánimo de dominio del empresario frente al trabajador o del funcionario superior frente al trabajador de base o confianza como los que prestan sus servicios al ISSSTE; de allí, la importancia en su apuntamiento.

En el segundo capítulo centramos la atención en la similitud que conforme a su devenir presenta el Estado Mexicano, y en lo que nos identifica a partir de la conquista con la Nación Mexicana; bajo la óptica del materialismo histórico, hasta posicionarlo en el marco de la Constitución de 1917, sin dejar de apreciar el papel de los factores reales de poder que influyen en la toma de decisiones políticas fundamentales, como las que se deben tomar en el campo de la seguridad social, sobre todo en el manejo de las relaciones entre Estado y las organizaciones sindicales de sus trabajadores, que constituyen verdaderos factores reales de poder.

Todo esto se objetiva, cuando se pretende adelgazar la estructura de la administración, o lesionar la libertad sindical, por la intromisión manifiesta de la autoridad en la vida interna de las organizaciones sindicales, hechos recientes dan cuenta puntual de todo ello.

Aquí encontramos uno de los puntos centrales de la investigación, el estudio de los actos que despliega en la realización de la función pública, analizando las facetas política, jurídica y administrativa, que presentan en su exteriorización, sirviéndonos para ello de la experiencia proveniente de la ciencia de la administración como lo es el “proceso administrativo” en cada una de sus etapas que permitieron tener mayor claridad en la investigación.

Las etapas de planeación, organización, dirección y control, que integran al proceso administrativo, se toman como hilo conductor en cada uno de los temas, facilitando la explicación de las formas de organización del tercer capítulo, logrando ubicar al ISSSTE como Organismo Público Descentralizado perteneciente a la administración pública paraestatal, permitiendo un mayor rigor metodológico en el tratamiento de cada uno de los capítulos que integran la investigación.

Señalando, que sus actos como persona moral, presentan en su estudio las mismas facetas del proceso administrativo, como las propias del Estado, logrando con ello, en el capítulo cuarto, tener una visión de conjunto de su origen, problemas, prospectiva y propuestas personales de medidas necesarias, para afrontar los cambios vertiginosos de la globalización, que quiere a toda costa su privatización.

Dentro del capítulo quinto delimitamos la relación jurídica laboral de los trabajadores del ISSSTE, en una perspectiva global, sirviéndonos de la Ciencia Política, del Derecho y de la Ciencia de la Administración, aterrizadas en el Derecho Burocrático, que como rama autónoma se erige hoy en día para estudiar el entorno de los trabajadores que prestan sus servicios al Estado en cada uno de los niveles de gobierno, reafirmando la existencia del poder conforme la concepción de Max Weber, quien sostiene que la mejor forma de dominación es la que cuenta con un aparato

administrativo burocrático, y con ello, abriendo la posibilidad de extender el estudio a las estructuras burocráticas de otras formas de organización.

Derivado de los anterior, en el capítulo sexto se conforma el estudio del Derecho Colectivo del Trabajo Burocrático entrelazando teoría y práctica, conforme al derecho vigente, estableciendo en forma sucinta sus particularidades y perspectiva actual, atendiendo en forma particularizada al sindicato del ISSSTE, tomando como referente lo expuesto de los actos del Estado en sus facetas política, jurídica y administrativa, desarrollando por este motivo, con este mismo enfoque, sus actos; y por la dinámica sindical actual, la faceta política bajo tres vertientes, donde se incluye la realidad de los trabajadores de base en activo y los que pasan a ocupar la calidad de pensionados.

El capítulo séptimo, conforme al orden jurídico vigente en el Estado Mexicano, se amplía el estudio del sindicato como persona moral, sujeta de derechos y obligaciones, y generadora de actos y hechos jurídicos, recargándonos en el estudio particularizado de la norma, de sus estatutos y enriquecidos con la doctrina en la materia de personalidad, patrimonio, responsabilidad de los dirigentes y el horizonte de prestaciones contenidas en el Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo, y que pueden servir para conocer la realidad de los sindicatos que conforman la burocracia nacional.

Así mismo, dimensionámos los actos del sindicato como persona moral, estudiando todo el aspecto administrativo que maneja en su actividad, a través de las etapas de planeación, organización, dirección y control que integran “el proceso administrativo”, como lo hicimos con los actos del Estado y del ISSSTE, para entender su realidad actual y jugar su responsabilidad histórica en el destino (que esta por escribirse) del régimen de pensiones del que forma parte.

Con las últimas reflexiones del capítulo octavo, se establece un puente en el mundo de los conceptos manejados desde el principio, hasta situarnos en la perspectiva actual de la globalización y la repercusión que tiene en el entorno de los trabajadores del ISSSTE, de su situación laboral, política y económica que se debate en el devenir histórico del Estado Mexicano.

Cada uno de los capítulos cuentan con las conclusiones y propuestas, que explican y justifican la hipótesis básica planteada, y que nos orillan a determinar que los trabajadores del ISSSTE, como todos los que prestan sus servicios al Estado, juegan un papel importante en la toma de decisiones, por el papel protagónico que mantienen dentro de la estructura administrativo de dominación, como factores reales de poder.

Por ese motivo, sus reclamos deberán plantearse con responsabilidad, apegados a la declaración de principios y programa de acción contenidos en los estatutos de su sindicato, sobre todo, en estos tiempos donde la globalización impone políticas de privatización, como lo es la intención que recae sobre su sistema de pensiones.

## CAPÍTULO PRIMERO

### PODER, DERECHO Y ESTADO

#### 1.1 PODER POLÍTICO

Tomamos como punto de referencia para adentrarnos al estudio del Poder el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

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

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias, al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”<sup>1</sup>

Su contenido refleja la existencia de una serie de conceptos que se han acuñado en la evolución de pueblos y sociedades, como el origen del poder,<sup>2</sup> de sus estructuras, formas de gobierno, división de poderes y la prohibición de radicar este en un sólo individuo según la ley de pesos y contra pesos; en suma, de un estado de derecho en un tiempo y espacio determinado, cuya explicación permitirá orientar nuestra investigación ya que éstos inciden en la conformación y explicación de la forma de producción, de la lucha de clases, entre capital y trabajo, que es el referente de la burguesía, cuya explicativa se

---

<sup>1</sup> CARBONELL, Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, México, 2003, pág. 60

<sup>2</sup> ROJAS AMANDI, Víctor Manuel. *Filosofía del Derecho*, 2ª Edición, Editorial Oxford, México, 2002, pág. 196, el autor considera que el concepto de poder implica dominación, la fuerza, la influencia y el control, estos elementos que se encuentran interrelacionados de manera necesaria, y de época en época y de sociedad en sociedad, varía la importancia que cada uno de ellos ejerce sobre el ejercicio concreto del poder.

deduce de lo siguiente: “ La historia de todas las sociedades hasta nuestros días es la historia de las luchas de clases. Hombres libres y esclavos, patricios y plebeyos, señores y siervos, maestros y oficiales, en una palabra: opresores y oprimidos se enfrentaron siempre, mantuvieron una lucha constante, velada unas veces y otras franca y abierta; lucha que terminó siempre con la transformación revolucionaria de toda la sociedad o el hundimiento de las clases en pugna.”<sup>3</sup> Escenario donde encontramos el universo de las relaciones laborales, dentro de las que se destacan las de los trabajadores al servicio del estado.

En una retrospectiva de conjunto podemos decir que la raíz del poder la encontramos en el *animus domini* o ánimo de dominio que ha prevalecido en todos los tiempos y que le permitió al hombre empezar a dominar los fenómenos de la naturaleza, domesticar a los animales e imponerse a los mismos hombres.

Así surge el poder en el estado de naturaleza en que vivían las sociedades primarias y que menciona Juan Jacobo Rosseau en El Contrato Social<sup>4</sup>, Hobbes en El Leviatan<sup>5</sup> o Locke en Tratados sobre el Gobierno<sup>6</sup>, por señalar algunos.

Según el primero, todas las cosas en principio eran para todos lo que se complicó al momento en que alguien dijo: este pedazo de tierra es mío, de allí, el surgimiento de la propiedad privada.

---

<sup>3</sup> MARX Carlos y ENGELS Federico, *Manifiesto del Partido Comunista*, Editorial Fontamara, segunda reimpresión, México, 2003, pág. 26

<sup>4</sup> ROUSSEAU Jean Jacques, *El Contrato Social*, traducción López Castellón Enrique, Edimat Libros, Madrid España, 1999, págs. 61-62

<sup>5</sup> HOBBS Tomás *Leviatan o La Materia, Forma y Poder de la República Eclesiástica y Civil*, Fondo de Cultura Económica, duodécima impresión, México, 2003, págs. 137- 208

<sup>6</sup> GONZÁLEZ Uribe Héctor, *Teoría Política*, duodécima edición, Editorial Porrúa, México, 1999, págs. 639-640



Los contractualistas gravitando en la idea del estado de naturaleza precisan que los más fuertes se imponían a los más débiles,<sup>7</sup> lo que generaba caos y desequilibrio en la convivencia de las comunidades, surgiendo en la mente de los hombres la idea de que estas confrontaciones debían terminarse e idearon que por consenso, pacto o convenio renunciaran a una parte de ese poder, que en lo individual mantienen frente a los otros miembros, que en esa misma proporción renuncian, y es precisamente la unión de esas voluntades, lo que permite el surgimiento del Estado, que regirá los destinos de la sociedad, es decir, el Dios mortal o hablando con más propiedad por su raíz histórica, *El Leviatan* de Hobbes.

Regresemos al origen; la polis griega, se erige sobre la legitimidad de la esclavitud “un estado esclavista, porque el estado es toda organización de poder destinada por los poseedores de la tierra y la riqueza a la explotación de las clases desposeídas y a dominar sus instintos de rebeldía.”<sup>8</sup>

“La polis griega antigua tenía la misión de asegurar el dominio de los esclavistas sobre las inmensas masas de esclavos quienes a los ojos de los hombres libres, no eran sino instrumentos animados.”<sup>9</sup>

Se puede advertir que los griegos no se propusieron el problema de las formas de estado sino la cuestión del poder político.

Lo mismo puede decirse de la civita romana, que pretende justificar la extensión de sus dominios con base a la esclavitud y teniendo como fundamento la teoría del derecho del más fuerte “vosotros todos, que formais parte de la ciudad, sois hermanos, pero el Dios que os ha plasmado ha mezclado el oro en la producción de aquéllos de entre vosotros que son capaces de mandar, y por esto reciben los mayores honores, mezcló plata en

<sup>7</sup> PORRÚA Pérez Francisco, *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 428

<sup>8</sup> DE LA CUEVA, Mario, *La Idea del Estado*, Facultad de Derecho UNAM y FCE, México, 1994, pág. 26

<sup>9</sup> Idem. Pág. 26

la composición de los auxiliares y hierro y bronce en la de los labradores y demás artesanos.”<sup>10</sup>

Todo esto reafirma la existencia de la teoría del derecho del más fuerte “pero según creo, la naturaleza misma demuestra que es justo que el fuerte tenga más que el débil y el poderoso más que el que no lo es.”<sup>11</sup>

Se reafirma esta concepción con los Sofistas en la etapa del escepticismo práctico “*Hippias*: la ley es el tirano del hombre.- *Polo y Trasímaco*: lo justo es lo útil al más fuerte. *Calicles*: El Derecho Natural es el poder del más fuerte.”<sup>12</sup>

Idea que se desprende de los cuestionamientos vertidos entre Sócrates y Trasímaco respecto de lo justo o injusto, sostiene el segundo “Óyeme pues, digo que la justicia no es otra cosa sino aquello que es ventajoso al más fuerte.”<sup>13</sup>

Los griegos no imaginaron la existencia de un ente real o ficticio y menos, el territorio como elemento integrante de éste, simplemente hablaron de la comunidad integrada por el conjunto de familias que se cohesionan por la naturaleza misma del ser, ya que el ciudadano griego es político por naturaleza (*zoon politikon*).

Un apuntamiento importante en este tiro histórico es el que hace el Maestro de la Cueva respecto a la confirmación de la tesis de Marx de una sociedad dividida en clases. “En la edad media las estructuras políticas servían ante

---

<sup>10</sup> DE LA CUEVA Mario Ob. Cit. pág. 31

<sup>11</sup> Idem. Pág. 33

<sup>12</sup> GONZÁLEZ Uribe Héctor, *Teoría Política*, Editorial Porrúa, decimasegunda edición, México, 1999, pág. 618

<sup>13</sup> PLATÓN, *Diálogos, “La República”*, Editorial Porrúa, vigesimonovena edición, México, 2005, pág. 12

todo, para mantener a las grandes masas bajo el dominio de los poseedores de la tierra y de la riqueza.”<sup>14</sup>

Bajo esta perspectiva y a grandes rasgos se puede decir que la baja edad media, siglos XIV y XV, es donde se proyecta la forma del estado moderno, y en esta etapa tampoco se planteó la existencia de un ente abstracto, de una persona invisible, real o ficticia de la que el emperador, los reyes y los señores feudales fueran órganos de expresión, “El Estado es el aparato que gobierna la sociedad.”<sup>15</sup>

Por tanto, el estado moderno surge cuando el problema político se hizo asunto del pueblo y resultado también de las pugnas políticas entre los poderes medievales:

“La iglesia y el imperio, la iglesia y el rey de Francia, este mismo monarca y el emperador y los señores feudales, y del otro, de la formación de las comunidades nacionales; particularmente España, Francia e Inglaterra, comunidades asentadas firmemente sobre posiciones específicas del territorio europeo. La doctrina lo describe como un estado nacional, territorial, monárquico salvo las repúblicas italianas del siglo XVI, centralizador de todos los poderes públicos y soberano en la doble dimensión interna o externa.”<sup>16</sup>

De todas las características expuestas destacamos la relativa al aspecto de nacionalidad, que al decir de Renan, es la conciencia del pueblo por su origen, raíces y tradiciones:

“Una nación es un alma, un principio espiritual, dos cosas que a decir verdad, son una sola, una está en el pasado, la otra en el presente: una

---

<sup>14</sup> DE LA CUEVA Mario Ob. Cit pág. 40

<sup>15</sup> Idem. Pág. 49

<sup>16</sup> Idem. Pág. 56

es la posesión en común de un rico legado de recuerdos, la otra es el consentimiento actual, el deseo de vivir juntos, la voluntad de continuar haciendo valer la herencia que se ha recibido indivisa... una herencia de glorias y dolores y un mismo programa por realizar... haber hecho grandes cosas, querer hacerlas en el futuro, de allí, la condición para un pueblo.”<sup>17</sup>

La evolución del Estado cambia radicalmente al surgimiento del razonamiento filosófico desplomándose la dictadura del dogma cristiano y la razón suplantó a Dios, El hombre ya no tendría que acudir a la verdad revelada por Dios en la Biblia o en las sentencias papales, sino que en lo sucesivo sería una razón la que buscaría libremente la explicación de la naturaleza y los principios para resolver los problemas humanos, individuales, sociales y políticos ya que “El hombre es la medida de todas las cosas, de las que son en tanto que son, y de las que no son en tanto que no son.”<sup>18</sup>

Bajo esta perspectiva, en el estado moderno los tratadistas se ocupan de justificar el poder y su forma de ejercerlo, y en el siglo XIX al generalizarse en Europa y América la concepción democrática de la vida social y del gobierno, los profesores alemanes inventaron al estado para ocultar detrás de él, el dominio efectivo de la nobleza y de la burguesía, apoyado en una estructura castrense.

En este orden de ideas surge como fundador revolucionario de la ciencia política Nicolás Maquiavelo, por que no sólo separo el estudio de los principados y repúblicas de la teología, sino por ser el primero en analizar los problemas del poder político tal y como se daban en la realidad; estableció una brecha entre la ciencia política y la ética tradicional y lo estudio en armonía con los hechos diarios de la vida de Florencia.

---

<sup>17</sup> DE LA CUEVA Mario Ob. Cit. pág. 62

<sup>18</sup> Idem. Pág. 56

Todo lo que se ha dicho sobre su obra merece estudios por aparte, lo cierto es que está colmado de verdades, que explican el comportamiento del hombre, esta es una afirmación categórica que vale la pena reflexionar frente al poder constituido y en la práctica cotidiana,<sup>19</sup> sin olvidar que pese al tiempo transcurrido su máxima contribución prevalece en todos los libros de la ciencia política “Todos los estados, todas las soberanías que han ejercido y que ejercen autoridad en los hombres han sido y son repúblicas o principados.”<sup>20</sup>

Lo que nos invita a precisar que el origen del concepto del poder político se ubica en quien detenta el poder y en su evolución en el estado, no sólo en su denominación sociológica de agrupación de un conjunto de miembros radicados en un territorio, sino también como entidad abstracta con personalidad jurídica sujeta de derechos y obligaciones y que ejerce el poder a través de los agentes o personas que impulsan la actividad de los distintos poderes.

Por ello, el tema del poder se inscribe en el caminar de los hombres, de sus sociedades, de sus organizaciones y de su presente y pasado, se integra en el prisma del conocimiento cuyas aristas invitan a la reflexión o especulación propia de la filosofía del derecho y que nos remonta hasta el origen para poder ubicar de donde proviene ese animo de dominio y donde podemos ubicarlo dentro del tema tan debatido desde hace más de 2500 años, que es el del Derecho Natural y Derecho Positivo.

---

<sup>19</sup> JOLY, Maurice, *Diálogos en el Infierno Entre Maquiavelo y Montesquieu* Editorial Colofon, décima edición, México, 2001. El autor confronta a dos filósofos y gravita en sus ideas ante la realidad del estado moderno, comprobándose la vigencia de los principios esenciales, de las doctrinas de ambos autores.

<sup>20</sup> MAQUIAVELO Nicolás, *El Príncipe*, Editorial Colofón, 7º Edición, México, 1988, pág. 23

## 1.2 DERECHO NATURAL FRENTE AL DERECHO POSITIVO

Todos los autores coinciden en reflexionar sobre esta dicotomía que se encuentra inscrita en innumerables volúmenes de las bibliotecas del derecho o de jurisprudencia. Es un tema que ocupó grandes debates en el quehacer del jurista, y más, en el ámbito de sus reflexiones al preguntarse como es que surge el poder, la libertad, la igualdad, el derecho a la vida y por que no el derecho al trabajo; bajo qué vertiente podemos explicarla, de ahí, que detengamos nuestro estudio en los elementos esenciales que componen a uno y a otro, para conocer la esencia misma del derecho consignado en la norma.

### 1.2.1 CONCEPTO DEL DERECHO NATURAL

Plantea la doctrina su origen en las concepciones filosóficas griegas de mediados del siglo V A.C. Entendiendo por Derecho Natural “aquello que es justo por su propia naturaleza a diferencia de lo que resulta justo con base en las leyes humanas”<sup>21</sup>

Las características esenciales que lo acompañan en su desarrollo histórico son primeramente, que aparece siempre ligado al concepto de justicia y otra, como idea opuesta y superior a la del derecho positivo, la superioridad sobre este se manifiesta en su objetivo fundamental de constituirse en el criterio supremo de validez del derecho positivo, su carácter jurídico lo explica Kant “que el derecho natural esta integrado por las normas de la moral que tienen por objeto regir la conducta externa de los individuos, las cuales adquieren carácter jurídico.”<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> ROJAS Amandi Víctor Manuel, Ob.Cit. pág. 258 Amplía el comentario el Maestro GARCÍA Maynez Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 56° Edición, Editorial Porrúa, México, 2004, págs 40 -50

<sup>22</sup> Idem. Pág. 259

### 1.2.2 USOS BÁSICOS DEL CONCEPTO

Se explican con lujo de detalle en el siguiente apuntamiento:

“ a) *Derecho Natural en sentido estricto.* Según esta posición, la medida fundamental para determinar el derecho intrínsecamente válido o el derecho correcto es la naturaleza.

b) *Derecho Natural en sentido formal.* Para esta posición, el criterio básico para determinar la naturaleza del derecho es la razón.

c) *Derecho Natural en sentido amplio.* Para esta posición, el criterio para determinar la validez intrínseca de una norma jurídica es el conjunto de normas éticas que rigen la conducta externa de los seres humanos.”<sup>23</sup>

Podríamos explicar la esencia del derecho natural basándonos en el concepto empírico de la naturaleza, teológico – metafísico, o las que se fundamentan en el criterio de la razón y que sirvieron como marco para justificar, la esclavitud, las servidumbres y el poder derivado de Dios radicados en las manos del monarca en el absolutismo de la edad media.

Resulta interesante el comentario que enseguida se imprime sobre el papel del derecho natural en la praxis jurídica:

“Los autores positivistas tienden a desconocer la existencia de un derecho natural y sostienen que el derecho sólo es positivo.

---

<sup>23</sup> ROJAS Amandi Víctor Manuel. Ob. Cit., pág. 259

Sin embargo, el derecho natural, no obstante su carencia, por lo menos en forma explícita, de validez formal, ejerce y ha ejercido una influencia significativa en la praxis jurídica. Para alguien que conozca un poco la historia del derecho occidental moderno resulta innegable la gran influencia que han ejercido en la evolución de tal disciplina las diversas teorías del derecho natural. Así, las ideas que sirvieron de base a la legislación de los siglos XVIII y XIX en el Derecho Constitucional, Civil y Penal se inspiraron profundamente en las teorías del derecho natural de la época moderna. Por ejemplo, la división de poderes, las declaraciones de derechos humanos, el principio de representación, etc., son principios originados en las teorías del derecho natural y que hoy día han llegado a formar parte fundamental del derecho constitucional moderno.”<sup>24</sup>

Quiere decir que el derecho natural tiene aplicación práctica en la vida actual y su explicación más que lógica debe tener su referente en la ética y en la filosofía de todos los tiempos, sobre todo en el manejo, explicación y radicación del poder político.

### **1.3 DERECHO VIGENTE Y DERECHO POSITIVO**

Son términos que suelen emplearse como sinónimos, sin embargo se considera como indebida esta equiparación, ya que señala el Maestro Eduardo García Máynez, que no todo derecho vigente es positivo, ni todo derecho positivo es vigente “la vigencia es atributo puramente formal, el sello que el estado imprime a las reglas jurídicas consuetudinarias, jurisprudenciales o legislativas sancionadas por él. La positividad es un

---

<sup>24</sup> ROJAS Amandi Víctor Manuel. Ob. Cit. pág. 264



hecho que estriba en la observancia de cualquier precepto vigente o no vigente.”<sup>25</sup>

Por ese motivo el autor define al orden jurídico vigente como “al conjunto de normas impero- atributivas que en una cierta época y en un país determinado la autoridad política declara obligatorias.”<sup>26</sup>

El positivismo jurídico como acercamiento lógico al estudio del derecho, como teoría o como ideología del derecho, tiene características esenciales:

“1.- El derecho se concibe como un medio específico de control social.

2.- El derecho como orden de conducta humana es un producto cultural que cabe concebir como creación humana para un fin determinado, a saber: para hacer posible la coexistencia pacífica de los seres humanos en sociedad.

3.- El derecho es un orden coercitivo, debido a que las contradicciones al núcleo normativo de las proposiciones jurídicas se sancionan mediante la reacción social organizada; así, esta característica constituye la garantía sin la cual el derecho no podría funcionar como tal y, por consiguiente, sin ella dejaría de ser derecho para convertirse en un conjunto de recomendaciones morales.

4.- Como creación humana, el derecho es directivo, pues establece o que se debe realizar para alcanzar legítimamente un fin determinado.

---

<sup>25</sup> GARCÍA Maynez Eduardo. Ob. Cit., págs. 38, 39

<sup>26</sup> Idem. Pág. 37

- 5.- Constituye una concepción particularista, en cuanto que contempla características propias de los sistemas jurídicos particulares.
- 6.- Considera que los contenidos del derecho son evolutivos y cambiantes, de acuerdo con las específicas relaciones socio- políticas de cada sociedad determinada.
- 7.- Estima que la creación normativa corresponde al poder soberano y de ninguna forma a algún autor suprahumano.
- 8.- En última instancia, la validez de las normas se funda en el poder político y no en su racionalidad o en su compatibilidad con el plan de la naturaleza.<sup>27</sup>

La radicación del poder político en ambas concepciones se ubica en el Estado, que es quien lo legitima a través del derecho.

#### **1.4 EL MATERIALISMO HISTÓRICO**

Una concepción paralela de la evolución del hombre desde la etapa primaria hasta llegar al estado y por ende, al derecho, la encontramos en la explicación materialista de la historia que divide las épocas principales en salvajismo, barbarie y civilización; y cada una de las dos principales en estadios inferior, medio y superior, según los progresos realizados en la producción de los medios de existencia, ya que señala “la habilidad en esa producción es lo más a propósito para establecer el grado de superioridad y de dominio de la naturaleza conseguido por la humanidad; El ser humano es entre todos los seres el único que ha logrado hacerse dueño, casi en absoluto, de la producción de los víveres. Todas las grandes épocas del progreso de

---

<sup>27</sup> ROJAS Amandi Víctor Manuel. Ob Cit. págs. 303 -304

la humanidad coinciden de una manera más o menos directa con las épocas en que se extienden los medios de alimentarse.”<sup>28</sup>

“El arco y la flecha fueron para el estado salvaje, lo que la espada de hierro para la barbarie y el arma de fuego para la civilización: el arma decisiva.”<sup>29</sup>

La obra de Marx y Engels toma como hilo conductor en su explicación materialista la clasificación de Morgan que nos invita no obstante el tiempo transcurrido, a reflexionar en el significado de la premisa fundamental de esta teoría, cuya evolución del hombre se explica a través de la lucha de clases, y que incide en la conformación del estado y del derecho radicando el manejo del poder político en la burguesía, poseedora de la riqueza.

Estas son las etapas que se hacen valer en la obra que comentamos:

“Salvajismo.- Periodo en que predomina la apropiación de productos naturales enteramente formados, las producciones artificiales del hombre están destinadas sobre todo a facilitar esa apropiación.

Barbarie.- Periodo de la ganadería y de la agricultura y de adquisición de métodos de creación más activa de productos naturales por medio del trabajo humano.

Civilización.- Periodo en que el hombre aprende a elaborar productos artificiales, valiéndose de los productos de la naturaleza como primeras materias por medio de la industria propiamente dicha y del arte.”<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> MARX Carlos y ENGELS Federico, *El Origen de la Familia, La Propiedad Privada y El Estado*, Editorial Epoca, México, 1979, pág. 25

<sup>29</sup> Idem. Pág. 27

<sup>30</sup> Idem. Pág. 32

“La familia, dice Morgan, es el elemento activo, nunca permanece estacionaria, sino que pasa de una forma inferior a una superior, a medida que la sociedad evoluciona de un grado más bajo a otro más alto y añade Marx lo mismo sucede con los sistemas políticos, jurídicos, religiosos y filosóficos.”<sup>31</sup>

Así encontramos que la familia evoluciona a la gens por el progreso en los medios de producción y de allí a la civilización.

Se amplía el comentario de esta teoría con el señalamiento categórico que hace Federico Engels respecto al papel que juega el trabajo en la evolución y explicación del hombre a través de la historia:

“El trabajo es la fuente de toda la riqueza afirman los especialistas en economía política. Lo es en efecto a la par que la naturaleza, proveedora de los materiales que él convierte en riqueza. Pero el trabajo es muchísimo más que eso. Es la condición básica y fundamental de toda la vida humana, y lo es en tal grado que hasta cierto punto debemos decir que el trabajo ha creado al propio hombre.”<sup>32</sup>

Hace un análisis de la evolución del mono hasta llegar al hombre y con él a la sociedad en base a la ley de Darwin que llamó de la **correlación de crecimiento**, explicada en los siguientes términos:

“Gracias a la cooperación de la mano, de los órganos de lenguaje y del cerebro, no sólo en cada individuo, sino también en la sociedad, los hombres fueron aprendiendo a ejecutar operaciones cada vez más

---

<sup>31</sup> MARX Carlos y ENGELS Federico, Ob. Cit., pág. 35

<sup>32</sup> ENGELS Federico, *El Papel del Trabajo en la Transformación del Mono en Hombre*, Editorial Quinto Sol, México, 2000, pág. 7

complicadas, a plantearse y a alcanzar objetivos cada vez más elevados.

El trabajo mismo se diversificaba y perfeccionaba de generación en generación extendiéndose cada vez a nuevas actividades, a la caza y a la ganadería vino a sumarse la agricultura y más tarde el hilado y el tejido, el trabajo de los metales, la alfarería y la navegación. Al lado del comercio y de los oficios aparecieron finalmente las artes y las ciencias; de las tribus salieron las naciones y los estados.

Se desarrollaron el derecho y la política y con ellos el reflejo fantástico de las cosas humanas en el cerebro del hombre, la religión. Frente a todas estas creaciones, que se manifiestan en primer término como productos del cerebro y parecían dominar las sociedades humanas, las producciones más modestas, fruto del trabajo de la mano, quedaron relegadas a segundo plano, tanto más cuanto que en una fase muy temprana del desarrollo de la sociedad (por ejemplo, ya en la familia primitiva), la cabeza planeaba el trabajo, era ya capaz de obligar a manos ajenas a realizar el trabajo proyectado por ella.

El rápido progreso de la civilización fue atribuido exclusivamente a la cabeza, al desarrollo y a la actividad del cerebro. Los hombres se acostumbraron a explicar sus actos por sus pensamientos, en lugar de buscar esta explicación en sus necesidades (reflejadas, naturalmente, en la cabeza del hombre, que así cobra conciencia de ellas).

Así fue como con el transcurso del tiempo surgió esa concepción idealista del mundo que ha dominado el cerebro de los hombres, sobre todo desde la desaparición del mundo antiguo, y que todavía lo sigue dominando hasta el punto de que incluso los naturalistas de la escuela Darwiniana más allegados al materialismo son aún incapaces de

formarse una idea clara acerca del origen del hombre, pues esa misma influencia idealista les impide ver el papel desempeñado aquí por el trabajo.”<sup>33</sup>

Derivan de estos apuntamientos otros aspectos, que los estudiosos desprenden de la premisa fundamental de los grandes pensadores del materialismo “los filósofos se han limitado a interpretar el mundo de distintos modos; de los que se trata es de transformarlos” C. Marx. “Desde que el socialismo se ha convertido en ciencia, exige que se le trate como tal.” F. Engels, de ahí, se postula la filosofía de la praxis por estudiosos en el campo de la filosofía, que para estudiarla realizan una retrospectiva histórica y así entenderla en su justa dimensión.

Por tanto, desglosan su estudio bajo los siguientes rubros:

*La conciencia de la praxis en la Grecia antigua.*- Se puntualiza “en la antigüedad griega la filosofía ha ignorado o rechazado el mundo práctico, lo ha rechazado precisamente por no captar en él mucho más de lo que veía y sigue viendo 25 siglos después- la conciencia ordinaria: su carácter práctico- utilitario.

La actividad práctica material, y particularmente el trabajo, era considerada en el mundo griego y romano como una actividad indigna de los hombres libres y propia de los esclavos: a la vez que se rebajaba la actividad material, manual, se ensalzaba la actividad contemplativa, intelectual...

La praxis material productiva- el trabajo hace al hombre esclavo de la materia, de las cosas y de ahí que se le considere en la sociedad esclavista griega indigno de los hombres libres. Esta sumisión de la

---

<sup>33</sup> ENGELS Federico. Ob. Cit. págs. 19 - 20

actividad productiva a la materia es lo que la hace despreciable, y propia de esclavos. Los hombres libres sólo pueden vivir- como filósofos o políticos- en él óseo, entregados a la contemplación o la acción política, es decir, en contacto con las ideas, o regulando conscientemente los actos de los hombres, como ciudadanos de la polis, y dejando el trabajo físico- justamente por su carácter servil humillante- en manos de los esclavos. “<sup>34</sup>

*La conciencia renacentista de la praxis.-* En esta etapa sufre un cambio radical el manejo de ésta “el hombre deja de ser mero animal teórico para ser también sujeto activo, constructor y creador del mundo, la dignidad humana se reivindica no solo en la contemplación, sino también en la acción; el hombre ente de la razón es asimismo ente de la voluntad. La razón le permite comprender la naturaleza; su voluntad – iluminada por ella, dominarla y modificarla. Se comienza a valorar el conocimiento y la transformación de la naturaleza de acuerdo con los intereses económicos de la burguesía y del naciente modo capitalista de producción. El poder y el porvenir de esta clase social quedan ligados a la transformación práctico - material del mundo, y al progreso de la ciencia y la técnica condicionados a su vez por dicha transformación...

Con todo, entre los pensadores renacentistas, aunque se acepten el valor y dignidad del trabajo, la contemplación aparece en general, con un rango superior a la actividad práctica.” <sup>35</sup>

*La conciencia burguesa de la praxis productiva.-* Se deduce de lo siguiente: “De acuerdo con los intereses de la burguesía en ascenso, la

---

<sup>34</sup> SÁNCHEZ Vázquez Adolfo, *Filosofía de la Praxis*, Editorial Siglo XXI, Primer Edición, México, 2003, págs. 39-41

<sup>35</sup> Idem, págs. 46-49

necesidad de transformar la naturaleza, es decir, de desarrollar las fuerzas productivas- así como la ciencia y la técnica vinculadas a ella- se hace más y más imperiosa. La revolución industrial del siglo XVII marca, en este sentido, un viraje decisivo. Respondiendo a esos intereses de clase y a las exigencias de la producción, se eleva más y más el valor del trabajo humano y la técnica, aunque esto no lleve aparejado todavía una valoración del trabajador, y del significado humano de su actividad. Testimonios de esta<sup>1</sup> progresiva elevación de la conciencia de la praxis productiva, podemos hallarlos en Francis Bacon, Descartes, los enciclopedistas y los economistas ingleses.”<sup>36</sup>

Así, rematamos el tema en comentario: “Podemos, pues, mantener la caracterización del marxismo como filosofía de la praxis sin hacernos solidarios de los equívocos o limitaciones que pueda albergar esta expresión, si sólo se ve en ella el reverso de un marxismo científicista y mecanicista. Pero de lo que se trata ahora es de rescatar el rico contenido que Marx vertió en la categoría de la praxis, rescate al que contribuyen hoy investigadores marxistas de diferentes países, y al que aspira a contribuir la presente obra.”<sup>37</sup>

Estas grandes vertientes filosóficas, son el referente de las corrientes ideológicas que disputan hoy la escena política mexicana, es decir, el neoliberalismo, y el neopopulismo que serán las plataformas de reflexión de quiénes participen en las cuestiones del estado, del poder y del derecho, y que orienten su caminar cotidiano con el propósito de imponer sus credos a una población cada día más desprotegida por el uso indiscriminado del poder legitimado por el derecho en donde gravitan las concepciones primarias del derecho natural y del positivo por una parte, y por otra, la proveniente del

---

<sup>36</sup> SÁNCHEZ Vázquez Adolfo Ob. Cit., pág. 52

<sup>37</sup>. Idem. Pág. 67



marxismo que con su máxima filosófica no pretende interpretar al mundo, poder, estado o derecho, sino transformarlo.

En este contexto se explica al neoliberalismo como:

“Un movimiento ideológico internacional que enarbola la restauración de los valores originales del liberalismo: El individualismo, la propiedad privada como base de la libertad, el mercado que impone sus reglas en beneficio de todos, una visión del progreso que excluye los cambios estructurales bruscos. Además, pugna por la reducción de las funciones del estado, que en última instancia no debe ser responsable del bienestar o la felicidad de sus ciudadanos, sino de vigilar el buen funcionamiento de la economía del mercado. Pero la verdadera fuerza del neoliberalismo no radica en la restauración de la tradición capitalista en una era de crisis del estado de bienestar social, sino en haberse constituido en portador exclusivo de la globalización.”<sup>38</sup>

Más aún “el neoliberalismo se ha propuesto a ser uso de la revolución técnico- científico- cultural de nuestro tiempo para pulverizar todos los obstáculos sociales y políticos que se oponen a la expansión de capital, para promover el proyecto de reunir en escala mundial el poder económico y político en las mismas manos. Una vez más el capitalismo se renueva, dejando en su camino un rastro de cadáveres y ruinas tétricas. Pero la aparición del neoliberalismo es, a la vez una paradoja y un anacronismo. Como ha dicho Hobsbawn (historia del siglo XX): [la ironía histórica del neoliberalismo que se volvió moda en los setenta y los ochenta mirando con desprecio las ruinas del comunismo, es que triunfó en el momento mismo en que dejó de ser plausible como había

---

<sup>38</sup> SEMO Enrique, *La Búsqueda, La Izquierda Mexicana en los Albores del Siglo XXI*, Editorial Océano, Primera reimpresión, México, 2003, pág. 15

parecido en el pasado El mercado proclamó su triunfo cuando su desnudez y su improcedencia ya no podían ocultarse].”<sup>39</sup>

Por el contrario, surge la ideología concentrada en un bloque popular “el neopopulismo es la pesada herencia de seis décadas de dominio priista. Un periodo durante el cual, pese al crecimiento sostenido de la economía, la desigualdad en la distribución del ingreso alcanzo niveles poco comunes incluso para América Latina. Los salarios fueron mantenidos sistemáticamente bajos y las ganancias se disiparon.

Es un estilo de hacer política que se nutre del clientismo, el corporativismo y la corrupción endémica. Un estilo en el cual el discurso socialmente radical sirve de mampara a una práctica que resguarda los intereses dominantes y reprime las formas de organización autónoma de la sociedad civil. En el populismo, la relación entre dirigentes y dirigidos, gobernantes y ciudadanos, es dominada por las figuras del presidente todo poderoso, el caudillo y el cacique. En momentos de crisis, este lazo entre dirigente y dirigidos se fortalece y puede ser particularmente intenso. El populismo es en general un movimiento masivo, pero siempre antidemocrático. Mientras otorga asistencia clientelar a los sectores más pobres, impide o reprime la organización autónoma del pueblo. Lleva el estigma de una era en la cual los derechos ciudadanos fueron vulnerados sistemáticamente y las elecciones fueron fraudulentas.

En América Latina el populismo fue muy común en la etapa del desarrollo de sustitución de importaciones, que cubrió de los años treinta a los setenta. Sin embargo, experiencias recientes en países como Perú, Venezuela o Ecuador demuestran que se ha adaptado rápidamente a las nuevas condiciones. Llamamos neopopulismo a estas

---

<sup>39</sup> SEMO Enrique, Ob. Cit., pág. 16

manifestaciones que han debido responder al reto de la globalización y el neoliberalismo.”<sup>40</sup>

En contraposición de las anteriores concepciones ideológicas se precisa:

“Por tradición cultural, histórica personal y visión del futuro soy socialista. Pero en el origen de las discusiones recientes sobre el futuro de la izquierda está, precisamente, la quiebra de los países del “socialismo real”. Por eso hoy no se puede ser socialista como se era antes de mil novecientos ochenta y nueve, cuando incluso para los críticos del “modelo soviético” éste era un referente para algunos aspectos institucionales del futuro o, por lo menos, una prueba de que es posible una sociedad alternativa a la capitalista.

Primero debe aceptarse que el socialismo sólo es una de las corrientes de la izquierda y, segundo, que para atraer nuevas generaciones debe revisarse todos sus fundamentos puestos a prueba en la práctica a lo largo del siglo pasado.

Desde mediados del siglo XIX, la idea del socialismo es ante todo una comunidad de mujeres y hombres libres en la cual han sido superadas todas las formas de enajenación propias de las sociedades regidas por la dominación y la explotación. El trabajo ha sido liberado de la compulsión que impone la escasez extrema. El estado, como factor de represión social, ha desaparecido con sus instituciones de dominio y el ser humano construye y reconstruye responsablemente su participación en la sociedad de acuerdo con su libre albedrío y los principios de la democracia representativa.”<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> SEMO Enrique, Ob. Cit., págs. 17-18

<sup>41</sup> Idem., pág. 23

Todo este marco filosófico jurídico permite concluir que no obstante el tiempo transcurrido se puede replantear la existencia del derecho natural frente al positivo por un lado y por otro, la concepción materialista del derecho y del estado a lo que nos invitan autores<sup>42</sup> que se ocupan de las obras clásicas de Marx, ni a favor, ni en contra de sus teorías, y que han servido y servirán como marco para estudios exhaustivos sobre el papel del estado moderno y su crisis en el devenir de las sociedades incorporadas a la globalización.

## 1.5 DEFINICIÓN DEL ESTADO

Al inicio del capítulo, se aborda someramente la evolución del poder político, las teorías que lo explican, su radicación en el estado y su legitimación.<sup>43</sup> Su denominación se va entrelazando con el concepto de *Polis, Civitas, República*, es decir agrupaciones humanas asentadas en un territorio con cierto orden y determinada actividad y fines. Este concepto tiene algunas otras derivaciones como *Stato, Stare, Status*; que significa situación de permanencia u orden permanente.

La Ciencia Política y la Teoría del Estado se ocupan del concepto:

“Jellinek: El Estado es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio.

Heller: El Estado es una conexión social de quehaceres.

Posada: Atendiendo a condiciones que concurren en toda sociedad, para que como política se le considere, se observará que son las siguientes:

---

<sup>42</sup> Cfr. BOBBIO, Norberto, *Ni Con Marx Ni Contra Marx*, Basado en la Edición Italiana Al Cuidado de Carlo Violi, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

<sup>43</sup> Cfr. BOBBIO Norberto, y BOVERO, Michelangelo, *Origen y Fundamentos de Poder Político*, Colección Enlace, Editorial Grijalbo, México, Barcelona, Buenos Aires, 1984

- a) Agrupación de seres racionales.
- b) Territorio dentro del cual la agrupación se contiene.
- c) Independencia frente a otros seres de la misma naturaleza.
- d) Organización del grupo.”<sup>44</sup>

### 1.5.1 Concepto

Algunos tratadistas parten de la idea, que el hombre de la calle o del campo abrumado por sus problemas cotidianos, que son tantos y tan complicados que no se detienen en el análisis del estado, esta idea surge cuando requiere de algún trámite o se le presenta alguna cuestión que deba validarse ante el orden público o bien que se aplique algún procedimiento como consecuencia de un hecho jurídico como el nacimiento o un acto jurídico que amerite sanción. Otras veces se siente la acción del estado cuando nos agobian las cargas impositivas o contribuciones que se deben cubrir para satisfacer los servicios públicos en manos del estado.

Esta idea, simple, gravita en algunas concepciones que se tienen en el desenvolvimiento de la vida cotidiana:

“El vulgo, en ocasiones pretende que el estado sean las cosas materiales en las que se alojan los funcionarios públicos, como el palacio nacional, los edificios de las Secretarías de Estado y otras semejantes, cuando no comete el deslate de confundir a los funcionarios que ocupan los órganos públicos, con la misma organización política, recordando

---

<sup>44</sup> ACOSTA Romero Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, Parte General, 3º Edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 2001, pág.44

aquella opinión discutible de Luis XIV: “ El Estado soy yo” o “ Después de mi, el diluvio”.

Es difícil convencer a la gente de que el estado no son las personas, los edificios o las demás cosas materiales, sino un orden jurídico de convivencia, que organiza y combina elementos muy complejos, todo ello para servir a la sociedad. Como afirma Laski (gramática de la política): [El Estado presentó siempre el aspecto asombroso de una basta multitud que debe obediencia a un número relativamente reducido de hombres.] El panorama parece no haber cambiado en algunos estado modernos, en que grandes muchedumbres viven apasionadamente los mandatos de un dictador, de una clase dominante o de una estructura oligárquica.”<sup>45</sup>

De lo anterior se llega a precisar el concepto científico del Estado “el Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada en un ente público superior, soberano y coactivo.

Se integra un organismo con una población – elemento humano, o grupo social sedentario permanente y unificado -, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, prevista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica con los fines sociales que tiene a su cargo.”<sup>46</sup>

A mayor abundamiento, “es la agrupación política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y auto determinación, con órganos de gobierno y

---

<sup>45</sup> SERRA Rojas Andrés, *Teoría del Estado*, Ed. Porrúa, decimoquinta edición, México, 2000, pág. 283

<sup>46</sup> Idem pág. 283-284 y PORRÚA Pérez Francisco, *Teoría del Estado*, Ed. Porrúa, trigesimacuarta edición, 2001, págs. 189 – 191

administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas.”<sup>47</sup>

### 1.5.2 Elementos del Concepto

“1.- Es la organización política de una sociedad humana que corresponde a un tiempo y espacio determinado.

2.- Su realidad está constituida por los siguientes elementos:

- a) Una agrupación social humana (población).
- b) Un territorio, que es la realidad físico- geográfica.
- c) Un orden jurídico.
- d) Soberanía, que implica independencia y auto determinación.
- e) Un gobierno.

Los fines no son elementos pero forman parte del concepto y son la justicia social, la felicidad de la sociedad, etcétera.”<sup>48</sup>

## 1.6 EL DERECHO

Una vez conceptualizado el estado, se debe retomar la idea del derecho por ser parte fundamental de éste, para continuar en busca de los razonamientos que nos permitan dimensionar las normas aplicables en el campo de las relaciones laborales y cual es su proyección dentro de las grandes ramas en que se divide para su estudio.

---

<sup>47</sup> ACOSTA Romero Miguel, Ob. Cit. pág. 44

<sup>48</sup> Idem., pág. 44 y SERRA Rojas Andrés, Ob. Cit., págs. 321-398

“**Derecho.** Etimológicamente, la palabra <derecho> deriva de la voz latina <directus> que significa lo derecho, lo recto, lo rígido. Sin embargo, para mencionar la realidad que nosotros llamamos derecho, los romanos empleaban la voz <ius>.

La palabra derecho puede tomarse en tres acepciones distintas.

En primer lugar, designa el conjunto de normas o reglas que rigen la actividad humana en la sociedad, cuya inobservancia está sancionada: Derecho Objetivo. En segundo lugar, designa esta palabra las facultades pertenecientes al individuo, un poder del individuo: Derecho Subjetivo. En tercer lugar, el Derecho como equivalente a justicia, como portador del valor justicia.

El derecho objetivo se puede definir como el conjunto de normas por las que se rige una sociedad. Para establecer un concepto de derecho más elaborado hay que determinar los elementos que caracterizan estas normas que llamamos jurídicas. Se plantea así una dificultad, en parte material (debido a la amplitud y complejidad de la realidad jurídica) y en parte formal (debido al significado múltiple del término derecho). Por lo tanto, la propiedad u oportunidad de una definición puede ser juzgada solamente desde la realidad a la que se refiere; cada corriente jurídica e incluso cada autor caracteriza el derecho de diferente manera.”<sup>49</sup>

El Maestro García Maynez apunta sus características esenciales frente a las normas morales, bilateralidad, exterioridad, coercibilidad y heteronomía que explican la definición del derecho.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> *Diccionario Jurídico ESPASA*, Fundación Tomás Moro, Madrid, 1998, pág. 301

<sup>50</sup> GARCÍA Maynez Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 56ª Edición, reimpresión, México, 2004, págs. 18 - 24



No puede dejar de señalarse aunque sea brevemente algunos problemas que se han presentado al explicar el papel que juega el derecho en los regímenes individualistas y totalitarios y al criterio que debe servir de pauta en la consideración final que sobre este rubro se realice en el tema de investigación.

“En resumen, el derecho como orden normativo de carácter imperativo y coercitivo en sí mismo considerado, es decir, con abstracción de su variado y variable contenido, no es infraestructura ni superestructura de la sociedad, puesto que, en su dimensión formal, no está sujeto ni al tiempo ni al espacio.”<sup>51</sup>

Como puede observarse, su posición es categórica contra quienes aceptan la existencia de la lucha de clases como motor de la historia y que sirve para conceptualizar al estado y al derecho como instrumento de dominación jugando un papel en la superestructura del poder. Por eso reproducimos la disertación siguiente:

“Según hemos aseverado, no han faltado deturpadores del derecho cuyas impugnaciones se explican por su ignorancia o desconocimiento del fenómeno jurídico.

Sin embargo, lo que sorprende es que haya juristas o abogados que hagan causa común con los enemigos de dicha disciplina cultural. Entre ellos figura **Eduardo Novoa Monreal**, quien, en su libro intitulado “El Derecho como Obstáculo al Cambio Social”, aparecido en marzo de 1975, sustenta apreciaciones que denotan ligereza y falta de fundamento y que contradicen consideraciones muy importantes que él mismo formula en su propia obra.

---

<sup>51</sup> BURGOA Ignacio. *Las Garantías Individuales*, Ed. Porrúa, 35° edición, México, 2003, pág. 20.

Al criticar al derecho comete el mismo error metodológico en que incurren sus impugnadores, consistente en atacar el orden jurídico en sí mismo, tomando exclusivamente como base el contenido variable de sistemas de derecho concretos históricamente dados. La contradicción a que nos referimos resulta de las afirmaciones que Novoa Monreal hace en su mencionado libro, y que, en síntesis, son las siguientes: “Este cada vez mayor alejamiento del derecho de la realidad social y su renuncia a satisfacer lo que toda sociedad alerta a sus propios fines espera de él, no es, sin embargo, su aspecto negativo más saliente.

A nuestro juicio la nota más deprimente reside en que los preceptos, esquemas y principios jurídicos en boga se van convirtiendo gradualmente no sólo en un pesado lastre que frena el progreso social, sino que llega, en muchas ocasiones, a levantarse como un verdadero obstáculo para éste.

Desde hace años nos inquieta comprobar que el derecho ha perdido la vitalidad, que debía serle propia y que empieza a cargar, como un peso muerto sobre el desarrollo y avance de las estructuras sociales.

En suma, a nuestro juicio, el derecho se presenta y vale como un instrumento de organización social, que debe ser puesto al servicio de la sociedad y de los hombres que la integran, para facilitar y permitir una forma de estructura y de relaciones sociales que asegure a todos los individuos su más pleno desenvolvimiento humano, dentro de una sociedad capaz de promoverlo y asegurarlo. (Op.cit., págs. 11 y 14)”<sup>52</sup>

Todos estos argumentos sirven de marco en la definición precisa del papel que juega el derecho y cual es la realidad actual del derecho social como

---

<sup>52</sup> BURGOA Ignacio. Ob.Cit. pág. 21

rama autónoma no obstante la negativa expresa de autores<sup>53</sup> que consideran la inexistencia de la clasificación del derecho en público y privado y más, del derecho social.

Así, el derecho social es un instrumento de lucha de los trabajadores frente al estado político actual e instrumento de transformación del marco jurídico existente, substancial o adjetivo que ha logrado la incorporación de algunos principios esenciales en sus luchas, rezagados otros y algunos más por extinguirse en el avance de la globalización.

Para concluir podemos decir que el derecho social permite buscar alternativas en el manejo de las relaciones laborales nutriendo el avance de los trabajadores en la lucha por adquirir nuevas condiciones de vida tanto para él, como también, para sus familias.

## 1.7 DOGMÁTICA LABORAL

Partiendo de la idea de la existencia del derecho social,<sup>54</sup> se han realizado acuciosos estudios que parten del análisis de la clasificación tradicional del derecho público y privado y precisando la idea, evolución y radicación del derecho del trabajo, junto con otras ramas dentro de una tercera categoría que tiene influencia inevitable de los principios torales que Marx y Engels

---

<sup>53</sup> GUTIERREZ Y González Ernesto. *Derecho de las Obligaciones*. Decimocuarta. Edición corregida y actualizada, Editorial Porrúa, México, 2002, pág. 3 a la 26. Del mismo autor el *Patrimonio*, Séptima Edición corregida y actualizada, Ed. Porrúa, México, 2002, págs. 3 - 27. El argumento central del autor es considerar que solo existe un solo derecho que es el creado por el estado y por tanto no puede existir diferencia recomendando a los juristas tomar cuenta de ello para expresarse con propiedad.

<sup>54</sup> CHÁVEZ Padrón Martha, *El Proceso Social Agrario*, séptima edición, Ed. Porrúa, México, 1999, pág. 18. GARCÍA Ramírez Sergio, *Elementos de Derecho Procesal Agrario*, Ed. Porrúa tercera edición, México, 2000, pág. 12. Cfr. ABRAMOVICH Víctor, AÑÓN María José, COURTIS Christian, compiladores, *Derechos Sociales*, Editorial Fontamara, Primera edición, México, 2003.

determinaron en la evolución de las sociedades a través de la lucha de clases,<sup>55</sup> entendiéndose por estas:

“Para Marx las clases sociales en cuantos tales siempre representan clases en conflicto, es decir, no se puede entender el concepto de clase social si no se le relaciona con la clase antagonica.

Los individuos aislados no integran una clase social, sino solo llegan a formarla cuando emprenden una lucha común contra la otra clase. Según Marx, toda teoría de las clases sociales, tiene que admitir un antagonismo de clases como parte integrante de la definición de clase social.”<sup>56</sup>

En este contexto, es importante la precisión respecto a la evolución, formación y régimen jurídico de las relaciones de trabajo en una retrospectiva histórica, su naturaleza jurídica y la ubicación del derecho del trabajo como parte del derecho social, como rama autónoma frente a la dicotomía del derecho público y privado “en México predomina la corriente que estudia al derecho del trabajo como una rama importante del derecho social, ya que su función tutelar y dignificadora pretende dignificar a los grupos humanos homogéneos, económicamente desvalidos, es decir, a los grandes sectores de la población integrados e identificados por dramáticos rasgos comunes como su miseria, su explotación, su desamparo, su ignorancia, su marginación o la grave injusticia de que son objeto.”<sup>57</sup>

El maestro Baltazar Cavazos no obstante reconocer los antecedentes del Derecho del Trabajo<sup>58</sup> para dimensionar su estudio lo divide en etapas:

---

<sup>55</sup> DE LA CUEVA Mario. *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*. Decimaséptima edición, tomo I Editorial Porrúa, México, 1999, págs. 64 - 123.

<sup>56</sup> AZUARA Pérez Leandro, *Sociología*, Ed. Porrúa, vigesimosegunda edición, México, 2004, pág.87.

<sup>57</sup> SANTOS Azuela Héctor, *Derecho del Trabajo*, Editorial Mc Graw Hill, México, 2000, pág. 60.

<sup>58</sup> CAVAZOS Flores Baltazar, *El Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano*, Ed. Trillas, 1ª reimpresión, México, 2000, págs. 82- 85

### **“PRIMER ETAPA (1917-1960)**

En México el derecho del trabajo nació en 1917 con el artículo 123 constitucional, que estableció a favor de los trabajadores un salario mínimo, una jornada máxima, el derecho a la sindicalización, el derecho de huelga.

Esta primera etapa de nuestro derecho laboral fue de protección a ultranza a la clase trabajadora, y una etapa de lucha y de conquista, casi podríamos decir de tipo marxista-leninista, ya que se proclamaba la lucha de clases para poder arrancar conquistas a la clase patronal.

No podía ser de otra manera, ya que los patrones que no habían aceptado dar por las buenas ciertos derechos mínimos a la clase trabajadora, ahora tendrían que otorgarlos por mandato constitucional.

Se establecieron principios que todavía tienen plena vigencia, como el de que en caso de deuda se debería resolver a favor del trabajador, que entre el que prestaba un servicio personal y el que lo recibía se presumía la existencia de un contrato de trabajo, y que la falta de contrato escrito era imputable al patrón.

### **SEGUNDA ETAPA (1960-1985)**

La segunda etapa, podemos decir, se inicia en los años “cincuenta altos o sesenta bajos”, cuando maestros de la talla de Agustín Reyes Ponce, Isaac Guzmán Valdivia, el padre Sánchez Villaseñor y el Lic. Euquerio Guerrero fundaron las carreras de Relaciones Laborales y Relaciones Industriales en la Universidad Iberoamericana y en donde se manifestaba que era indispensable llevar al conflictivo derecho del

trabajo las nuevas técnicas de administración científica, como la de descripción de puestos, selección de personal y clasificación de méritos, para sustituir el principio de la lucha de clases por el del equilibrio y la armonía entre los factores de la producción, habida cuenta que si bien es cierto que el capital sin el trabajo era improductivo, el trabajo sin el capital lo es.

Estas técnicas de administración científica proclamadas en Estados Unidos de América por Meter Druker cambiaron radicalmente la filosofía de nuestro derecho laboral, lo que permitió un gran auge industrial en nuestro país.

### **TERCERA ETAPA (1985-1990)**

La tercera etapa por la que ha pasado nuestro derecho laboral fue la de concertación social, sobre la cual oímos hablar por primera vez en Venezuela, cuando fuimos invitados a un Congreso Internacional de Derecho Laboral, por el gran maestro Don Rafael Caldera.

Escuchamos con toda atención a los grandes laboristas que la concertación social era un “abrazo entre débiles” que tenía forma política, contenido jurídico y soporte ético. En síntesis, pudimos captar que la concertación social era un acuerdo “macrosocioeconómico-jurídico” suscrito por el Estado, por los patrones y por los trabajadores colocados todos en un plano de relativa igualdad y que, por no poderse “ejecutar obligatoriamente”, se hacía indispensable el “ánimo tripartito de cumplirlo a como diera lugar.”

Dicha concertación social implica un triple sacrificio: a) para los trabajadores modernización salarial, ya que no es cierto que el aumento

salarial sea solución a la pobreza, ya que como muy bien lo afirma el Maestro Rafael Caldera, “mientras los salarios suben por las escaleras, los precios suben por el ascensor”, así que no es exacto que un trabajador sea más rico porque gane más salario; b) para los patrones un razonable control de precios, y c) para el Estado una limitación de su generalmente exagerado y hasta inmoral gasto público.

El maestro Geraldo von Potobky, de la Organización Internacional del Trabajo, nos manifestó que en Europa la concertación social se había establecido con resultados positivos con los llamados *Pactos de la Moncloa* en España y el Convenio “Scotti” en Italia.

Durante el Congreso de Venezuela tuvimos en México el terrible terremoto del 19 de septiembre de 1985 y el presidente Miguel de la Madrid adoptó, obligado por las circunstancias pero con gran éxito los tres principios mencionados en que se fundamenta la concertación social, que fue lo que nos permitió una recuperación más rápida y positiva.

Por ello, para nosotros, más que un “abrazo entre débiles”, la concertación social es “un abrazo entre desesperados”.

#### **CUARTA ETAPA (1990-1995)**

La cuarta etapa de nuestro derecho laboral se encuentra caracterizada por el liberalismo social proclamado por el presidente Salinas de Gortari.

El derecho del trabajo debería seguir siendo protector del trabajador sí, pero sin populismo ni paternalismo.

Se estableció una política macroeconómica y Salinas supuso que México ya había superado la etapa de sacrificio que implicaba la concertación social, y que “de hecho” ya nos encontrábamos en los umbrales del Primer Mundo, lo que llevó a negociar, incluso, un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América y Canadá.

El tipo de cambio en relación con el dólar era de tres mil pesos por uno y dada nuestra solvencia económica, se decidió quitarle a nuestra moneda “tres ceros” para que el tipo de cambio quedara a solo tres pesos del dólar.

El Tratado de Libre Comercio llegó a suscribirse, pero en diciembre de 1994 el gobierno mexicano incurrió en varios errores que sacaron a la luz la verdadera y trágica situación en que nos encontrábamos y que propiciaron una escandalosa salida de divisas, que condujo a nuestro país a una de las crisis económicas y morales más grandes que hemos padecido y la cual nos llevó nuevamente y de regreso a la etapa de concertación social que ya habíamos superado y en la que actualmente nos encontramos.”<sup>59</sup>

A mayor abundamiento, otro autor fundamenta su teoría integral, haciendo una génesis del artículo 123 Constitucional para señalar enfáticamente que el derecho del trabajo como rama del derecho social nació para México y para el mundo en dicho artículo, rompiendo los moldes tradicionales del derecho.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> CAVAZOS Flores Baltasar,. Ob Cit, págs. 85 a 87

<sup>60</sup> Cfr. TRUEBA Urbina Alberto. *Nuevo Derecho del Trabajo*. Teoría Integral, Sexta edición corregida y aumentada, reafirmatoria de conceptos sociales y con un apéndice académico, Ed. Porrúa, México, 1988.



De lo anterior se desprende la definición siguiente: "Derecho del trabajo es el conjunto de normas relativas a las relaciones que directamente o indirectamente derivan de la prestación libre, subordinada y remunerada, de servicios personales y cuya función es producir el equilibrio de los factores en juego mediante la realización de la justicia social."<sup>61</sup>

En conclusión, todo este marco doctrinal nos servirá en la *praxis* para explicarnos que papel juega el poder político dentro del estado en su concepción moderna y cómo se impulsa éste, dentro de las organizaciones que inciden en la toma de decisiones políticas fundamentales, y cómo a través de éste, presionan las asociaciones profesionales de trabajadores y empresarios, poniendo en movimiento la maquinaria legal que le sirve al gobierno en turno para regular las relaciones laborales, individuales y colectivas.

Es decir, aplicando el derecho positivo, adentrándose no solo en la forma, si no en el fondo, en la esencia de éste, que necesariamente debió atenderse en la etapa primaria como derecho innato al ser humano, ejemplo, la coalición y organización, para defender su dignidad de hombre frente a los acaparadores de la riqueza.

Así, el derecho positivo por sus avances debe necesariamente retomar la idea del derecho social, que crece más que con la idea de justicia, con la de equidad que puede oponerse incluso al orden establecido para dar pie a la manifestación de convulsiones sociales, en contra del estado impuesto por el capitalismo imperialista que se nutre y se debate entre los pueblos mediante las políticas de globalización.

---

<sup>61</sup> DE BUEN L. Néstor *Derecho del Trabajo*, Editorial Porrúa, Tomo I, decimasexta edición revisada y actualizada, México, 2004, pág. 138

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **EL ESTADO MEXICANO**

#### **2.1 GENERALIDADES**

Conforme la evolución histórica de la comunidad política Estado en su concepción sociológica, tratada a grandes rasgos en el capítulo precedente y tomando como hilo conductor la teoría materialista de Marx y Engels, en el origen de la familia, la propiedad privada y el estado, los primeros asentamientos en Mesoamérica son similares a los del viejo mundo, que tuvieron como base la esclavitud, sus gobiernos fueron teocrático, el poder radicaba en el rey o el monarca.

Esto se deriva de lo siguiente:

“Fuera del viejo mundo, es decir, de Europa y Africa, únicamente en lo que hoy es México y tierras vecinas de América central, surgió, hacia el segundo milenio a. de C. Otro foco civilizatorio original. El caso de los pueblos andinos puede tenerse como otra civilización originaria en el continente americano. El nacimiento y ulterior desarrollo de una civilización originaria en México y parte de América Central trajo consigo la aparición de ciudades, formas complejas de estratificación social, división del trabajo, sistemas políticos, económicos y religiosos muy estructurados.

Igualmente se dio en ella la invención de cómputos calendáricos, con el concepto de cero antes que en ningún otro lugar del mundo, así como de varias formas de escritura, escuelas y bibliotecas. Hubo también grandes mercados, rutas comerciales y procesos de expansión

territorial con la formación de complejas unidades administrativas, sistemas tributarios y de prestación de servicios. Las áreas que paulatinamente se ubicaron en este ámbito civilizatorio conformaron lo que se ha designado como Mesoamérica.

Esta, al tiempo de la llegada de los españoles en 1519, abarcaba el centro y sur de México y gran parte de Guatemala, Belice y El Salvador, así como regiones de Honduras y Nicaragua.

En tal contexto, y como fachada postrera del desarrollo civilizatorio de Mesoamérica vivieron los aztecas-mexicas.<sup>62</sup>

Con la llegada de los españoles y la conquista, los pueblos fueron sometidos al poder de la corona española, que se debatía en su confrontación con otras naciones para mantener el poder hegemónico y que conservó en base a la explotación de las minas de oro y plata de los nuevos territorios, sobre las espaldas de los pobladores con jornadas de sol a sol, peor que como esclavos.

Podríamos afirmar que la conquista influyó en nuestro ser, perdiendo la evolución natural que nos hubiera podido corresponder,<sup>63</sup> pero truncada con la imposición por el poder de la corona: de cultura, religión, formas de gobierno y un destino colmado de contradicciones en lo que nos identifica como mexicanos.

“Viejo o adolescente, criollo o mestizo, general, obrero o licenciado, el mexicano se me parece como un ser que se encierra y se preserva: máscara el rostro y máscara la sonrisa, plantado en su arisca soledad,

---

<sup>62</sup> LEÓN- PORTILLA Miguel, *AZTECAS- MEXICAS*, Edición Algaba, España, 2005, pág. 12.

<sup>63</sup> MARX Carlos y ENGELS Federico, Ob. Cit., pág. 29 “La conquista española cortó en redondo todo ulterior desenvolvimiento autónomo. Cfr. MONTELL Jaime, *La caída de México- Tenochtitlan*, Editorial Joaquín Mortis, México, 2003. “Enfrentamiento brutal entre dos mundos, dos culturas, dos concepciones religiosas y filosóficas de la vida.”

espinoso y cortés a un tiempo todo le sirve para defenderse: el silencio y la palabra, la cortesía y el desprecio, la ironía y la resignación.

Tan celoso de su intimidad como de la ajena, ni siquiera se atreve a rozar con los ojos al vecino: una mirada puede desencadenar la cólera de esas almas cargadas de electricidad. Atraviesa la vida como desollado. Todo puede herirle, palabras y sospecha de palabras. Su lenguaje está lleno de reticencias, de figuras y alusiones, de puntos suspensivos; en su silencio hay repliegues, matices, nubarrones, arcos iris súbitos, amenazas indescifrables. Aún en la disputa prefiere la expresión velada de la injuria: “al buen entendedor pocas palabras.”

En suma, entre la realidad y su persona establece una muralla, no por invisible menos infranqueable, de impasibilidad y lejanía. El mexicano siempre está lejos, lejos del mundo y de los demás. Lejos, también, de sí mismo.

El lenguaje popular refleja hasta qué punto nos defendemos del exterior: [El ideal de la “hombría” consiste en no “rajarse” nunca. Los que se “abren” son cobardes. ]

Para nosotros, contrariamente a lo que ocurre con otros pueblos, abrirse es una debilidad o una traición. El mexicano puede doblarse, humillarse, “agacharse”, pero no “rajarse”, esto es, permitir que el mundo exterior penetre en su intimidad. [El “rajado” es de poco fiar, un traidor o un hombre de dudosa fidelidad, que cuenta los secretos y es incapaz de afrontar los peligros como se debe. Las mujeres son seres inferiores porque, al entregarse, se abren. Su inferioridad es constitucional y radica en su sexo, en su “rajada”, herida que jamás cicatriza. ]

[El hermetismo es un recurso de nuestro recelo y desconfianza. Muestra que instintivamente consideramos peligroso al medio que nos rodea. Esta reacción se justifica si se piensa en lo que ha sido nuestra historia y en el carácter de la sociedad que hemos creado. La dureza y hostilidad del ambiente – y esa amenaza, escondida e indefinible, que siempre flota en el aire – nos obliga a cerrarnos al exterior, como esas plantas de la meseta que acumulan sus jugos tras una cáscara espinosa. Pero esta conducta, legítima en su origen, se ha convertido en un mecanismo que funciona solo, automáticamente.]

Ante la simpatía y la dulzura nuestra respuesta es la reserva, pues no sabemos si esos sentimientos son verdaderos o simulados. Y además, nuestra integridad masculina corre tanto peligro ante la benevolencia como ante la hostilidad. Toda abertura de nuestro ser entraña una dimisión de nuestra hombría.

[Nuestras relaciones con los otros hombres también están teñidas de recelo.] Cada vez que el mexicano se confía a un amigo o a un conocido, cada vez que se “abre” abdica. Y teme que el desprecio del confidente siga a su entrega. Por eso la confianza deshonra y es tan peligrosa para el que la hace como para el que la escucha; no nos ahogamos en la fuente que nos refleja como Narciso, sino que la cegamos.

[Nuestra cólera no se nutre nada más del temor de ser utilizados por nuestros confidentes – temor general a todos los hombres- sino de la vergüenza de haber renunciado a nuestra soledad.] El que se confía, se enajena.; “me he vendido con fulano”, decimos cuando nos confiamos a alguien que no la merece. Esto es, nos hemos “rajado”, alguien ha penetrado en el castillo fuerte. La distancia entre hombre y hombre,

creadora del mutuo respeto y la mutua seguridad, ha desaparecido. No solamente estamos a merced del intruso, sino que hemos abdicado.

[Todas estas expresiones revelan que el mexicano considera la vida como lucha, concepción que no lo distingue del resto de los hombres modernos. El ideal de hombría para otros pueblos consiste en una abierta y agresiva disposición al combate; nosotros acentuamos el carácter defensivo, listas a repeler el ataque. El “macho” es un ser hermético, encerrado en sí mismo, capaz de guardarse y guardar lo que se le confía. La hombría se mide por la invulnerabilidad ante las armas enemigas o ante los impactos del mundo exterior. ]

[El estoicismo es la más alta de nuestras virtudes guerreras y políticas. Nuestra historia está llena de frases y episodios que revelan la indiferencia de nuestros héroes ante el dolor o el peligro. Desde niños nos enseñan a sufrir con dignidad las derrotas, concepción que no carece de grandeza. Y sino todos somos estoicos e impasibles – como Juárez y Cuauhtémoc – al menos procuramos ser resignados, pacientes y sufridos. La resignación es una de nuestras virtudes populares. Más que el brillo de la victoria nos conmueve la entereza ante la adversidad.]”<sup>64</sup>

La evolución de esta caminar del pueblo sometido por el imperio español, se puede explicar por diversas vertientes, una de las cuales sería mediante el análisis de las normas que rigieron desde La Nueva España hasta nuestros días.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> PAZ, Octavio, *El Laberinto de la Soledad*, Ed. Cátedra, 4ª Edición de Enrico Mario Santi, México, 1998, págs. 164- 167

<sup>65</sup> TENA, Ramírez Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 1808- 1999, Editorial Porrúa, vigésima segunda edición, México, 1999, Reúne el autor en su obra las leyes y documentos que las han influido, como también revive el ambiente histórico en que se gestó, lo que enriquece su análisis; se puede acrecentar este apartado con lo descrito por el maestro Andrés Serra Rojas en su libro de *Derecho Administrativo*, vigésima edición, Editorial Porrúa, México, 2003.

Tres movimientos significativos nutren la composición del estado mexicano, la independencia, la reforma y la revolución, en ellos se encuentra plasmado el sentir de un pueblo que se debate en la lucha dialéctica de los contrarios, siempre en la búsqueda del poder para imponer normas que beneficiaran la independencia, el repartimiento de la riqueza o de privilegios, división de poderes y dando un giro de carácter social a la propiedad, de donde derivan derechos fundamentales para los trabajadores del campo, de las minas y de las fábricas consignados en la ley fundamental.

## 2.2. LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Para algunos La Constitución es la expresión de los factores reales de poder<sup>66</sup> que imperan en una sociedad determinada y a quienes les corresponde una parcela o parte contenida y reconocida en la norma, es la expresión viva de éstos y que va más allá de la simple hoja de papel que los contiene.

De importancia vital este comentario, que enseña el verdadero contenido de una constitución y como su influencia en las decisiones políticas fundamentales, etimológicamente significa “ la idea de lo real”, conceptualizandolos de la siguiente manera:

“Los factores reales de poder son los elementos diversos y variables que se dan en la dinámica social de las comunidades humanas y que determinan la creación constitucional en un cierto momento histórico y condicionan la actuación de los titulares de los órganos del estado en lo

---

<sup>66</sup> Ésta explicación se contiene en la obra *¿“Qué es una Constitución?”* DE LA SALLE, Ferdinand, Editorial Colofón, onceava edición, México, 1999; GONZÁLEZ Casanova Pablo, *La Democracia en México*, Ediciones ERA, 22° Reimpresión, México, 1998, págs. 45-81. El autor señala los verdaderos factores de poder en México: caudillos y caciques, el ejército, el clero, los latifundistas y los empresarios nacionales y extranjeros.

que respecta a las decisiones que éstos toman en el ejercicio de las funciones públicas que tienen encomendadas.

Ha sido Fernando La Salle, como se sabe, quien aludió a dichos factores adscribiéndoles la expresión con que se les designa. Sin embargo los factores reales de poder siempre han existido y existirán en toda sociedad humana.

Esta afirmación la fundamos en la circunstancia evidente de que los mencionados factores forman parte inescindible o inseparable de la constitución real y teleológica del pueblo, puesto que, como ya dijimos, se dan en ella como elementos del ser, modo de ser y querer ser populares. En efecto, esta constitución, según lo aseveramos anteriormente, no es de ninguna manera estática, inmóvil ni inmutable.

Por lo contrario, el pueblo, como unidad óptica o trascendente, prescindiendo de la forma político - jurídica en que esté organizado, siempre tiene una existencia dinámica, es decir actúa normalmente en prosecución de multitud de fines de diferente índole que inciden en los distintos ámbitos de su vida colectiva. Un pueblo sin movimiento es un pueblo muerto, inerte pues su presencia vital se revela en un permanente impulso de superación, de transformación y de cambio, bien para perfeccionar logros que en determinada etapa de su vida histórica haya alcanzado, o bien para corregir sus defectos, colmar sus necesidades y resolver sus problemas.”<sup>67</sup>

Se amplía el comentario:

“Ahora bien, es evidente que, a pesar de que el pueblo sea una unidad real, no está compuesto por una comunidad monolítica. Por el

---

<sup>67</sup> BURGOA Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, decimocuarta edición, México, 2001, págs. 348- 349



contrario, dentro de esa unidad existen y actúan clases, entidades y grupos sociales, económicos, culturales, religiosos y políticos diferentes que desarrollan, dentro de la dinámica total del pueblo, una actividad tendiente a conservar, defender o mejorar su posición dentro de la sociedad como un todo colectivo.”<sup>68</sup>

Por otra parte, la doctrina respecto al tema que nos ocupa, señala categóricamente:

“La Constitución en sentido absoluto nos presenta a determinada comunidad como un todo, a su vez, este concepto absoluto se divide en tres acepciones: a) comunidad, es el punto de convergencia del orden social. Aquí la Constitución no es sistema de normas jurídicas sino el ser real de la comunidad; b) como forma de gobierno, aquí tampoco la Constitución es sistema de preceptos jurídicos, sino una forma que afecta a toda la organización comunitaria y determina la manera de ser de la comunidad ya sea por constituirse esa colectividad en monarquía, aristocracia o democracia; c) como fuerza y energía, la Constitución no es estática sino dinámica, por ser vida, por ser el resultado de intereses contrapuestos que día a día conforman la unidad política.

El análisis realizado del concepto absoluto de Constitución y de los tres sentidos de éste, es desde el punto de vista de la realidad, o sea, lo que es.

Pero el concepto absoluto de Constitución la da un segundo enfoque: la Constitución como la norma de normas, es decir como la normación total de la vida del estado. Desde esta segunda orientación,

---

<sup>68</sup> BURGOA Ignacio, Ob. Cit., pág. 349

Constitución no es una actuación del ser, ni tampoco un devenir dinámico, sino algo normativo, un simple deber ser.”<sup>69</sup>

En este contexto la Constitución mexicana se explica con lujo de detalle en cuanto a su evolución, contenido y proyección en los siguientes términos:

“ La Constitución Mexicana de 1917 configura un orden jurídico, político y social que parte de nuestra guerra de independencia con La Constitución de Apatzingán, en la cual se configuró un sistema jurídico basado en: la noción de soberanía y los derechos del hombre, con exclusión de la libertad religiosa, un régimen republicano, el principio de la división de poderes y un sistema representativo indirecto. La Constitución de 1824 agregó a esos lineamientos el sistema federal. De 1825 a 1855 se enfrentaron dos concepciones del mundo y de la vida, dependiendo del partido político que detentaba el poder, dominaba una u otra. La Constitución de 1887, retomó los caminos de sus antecesoras de 1814 y 1824 y los enriqueció con el rechazo a la intransigencia religiosa y el reconocimiento del juicio de amparo que provenía de una Constitución local de 1841 y de la reforma a La Constitución de 1824 a 1847.

El año de 1859 construyó otro gran principio constitucional: la separación del estado y las iglesias.

La Constitución de 1917 retomó esos principios de sus antecesoras, los afinó y reconstruyó de acuerdo con la evolución socio- política de esas décadas y se decidió por dos nuevos y muy importantes principios: la

---

<sup>69</sup> CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, Ed. Porrúa, décima tercera edición, México, 2002, pág. XII. Cfr. BOBBIO Norberto, *La Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, Editorial CFE, segunda reimpresión, México, 2003.

supremacía del estado sobre las iglesias y la justicia como una garantía constitucional.”<sup>70</sup>

La Constitución mantiene la misma concepción del poder y de su estructuración, de sus límites y libertades de sus habitantes teniendo como objetivo esencial la justicia social, y se concluye “La Constitución de 1917 es producto del primer movimiento social que vio el mundo en el siglo XX.”<sup>71</sup>

### 2.3. LA FUNCIÓN DEL ESTADO

Para el cumplimiento del programa trazado en la Constitución, el estado mexicano con base en la planeación, debe proyectar su actividad<sup>72</sup> para satisfacer prioritariamente los servicios públicos a su cargo.

Las funciones o actividades del estado corresponden a los tres poderes constituidos en los que debe prevalecer la ley de pesos y contra pesos, la doctrina reconoce tres actividades.

- a) **La Función Legislativa**, que es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales. El estado moderno es el creador del orden jurídico nacional.
- b) **La Función Administrativa**, que es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del estado bajo el orden jurídico, la ley debe ser ejecutada

---

<sup>70</sup> CARPIZO Jorge, Ob. Cit. pág. XIII

<sup>70</sup> Idem. Pág. 9

<sup>71</sup> SERRA ROJAS Andrés. *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, vigesimacuarta edición, México, 2003, corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltré,. El Maestro señala que la actividad del estado se origina en el conjunto de operaciones, tareas y facultades para actuar- jurídicas, materiales y técnicas- que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de los órganos que integran la administración pública federal, local y municipal. Pág. 19

particularizando su aplicación. En sentido moderno el estado es el promotor del desarrollo económico y social del país.

- c) **La Función Jurisdiccional**, que es la actividad del estado encaminada a resolver las controversias, estatuir, declarar el derecho. La superioridad del poder judicial en la sociedad moderna, lo coloca como **el órgano orientador de la vida jurídica nacional**.

Montesquieu justifica el sistema de separación de poderes afirmando “todo estaría perdido, si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales, o de nobles, o del pueblo ejercitaran estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o las diferencias de los particulares” D’Esprit des Lois Garnier, Flammarion, París 1979, pág. 295.”<sup>73</sup>

Toda esta actividad se traduce en actos de muy diversa índole cargados de contenido político, jurídico y administrativo, donde gravitan los actos del estado para con sus trabajadores.

## 2.4. LOS ACTOS DEL ESTADO

Como señalamos en páginas anteriores sin lugar a dudas es amplio el universo de doctrinas que pretenden dimensionar la voluntad del estado en sus diferentes niveles dada su estructuración jurídico, político, administrativa (federación, estados y municipios), definida en la norma constitucional.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> SERRA Rojas Andrés. Ob Cit., pág. 40

<sup>74</sup>Cfr. BURGOA Ignacio, *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 2002. En el contexto original de su obra aborda con detalle la conformación de la federación, los estados, municipios y Distrito Federal.

Para efectos metodológicos y de ubicación del tema en una perspectiva distinta, se realiza el estudio de los actos del estado bajo tres facetas a saber: la faceta jurídica, la faceta política y la faceta administrativa que paso a exponer.

#### **2.4.1. FACETA JURÍDICA**

Comprendería ésta lo que la doctrina atiende respecto al acto administrativo, entendiéndolo por éste “un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que emana de un sujeto: la administración pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, trasmite o extingue una situación subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.”<sup>75</sup>

Dentro del ámbito jurídico “el acto administrativo no debe confundirse con el acto de administración, pues el primero, como todo acto jurídico, representa un acto de voluntad que tiende a provocar un cambio en las relaciones de derecho que existen en el momento en que interviene la administración, para crear, modificar, suprimir o extinguir situaciones jurídicas para casos particulares. En cambio los actos de administración son, en varias ocasiones de índole interna, que no producen efectos jurídicos en contra de terceros, pues solamente se presentan para que la administración pueda realizar el acto administrativo.”<sup>76</sup>

Por su parte el Maestro Gabino Fraga considerando que la finalidad principal del estado es la satisfacción del interés general que se traduce en servicios públicos a través de la función administrativa, utiliza criterios para caracterizar los actos administrativos más importantes.

---

<sup>75</sup> SERRA Rojas Andrés. Ob. Cit., pág. 238

<sup>76</sup> GALINDO CAMACHO Miguel, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 2002. págs. 260-261

“a) El de la naturaleza misma de los actos; b) El de las voluntades que intervienen en su formación; c) El de la relación que dichas voluntades guardan con la ley; d) El del radio de aplicación del acto; e) El de su contenido y efectos jurídicos.”<sup>77</sup>

Categorica resulta sobre este tema la precisión siguiente:

“El acto administrativo, como cualquier otro acto del estado, es acto jurídico y hecho jurídico, al igual que los actos civiles y mercantiles. Como todo acto jurídico, el acto administrativo implica la voluntad de la administración dirigida a producir efectos de derecho. Por ejemplo: cuando la administración otorga un permiso o autorización, ejerce actos administrativos que buscan el efecto jurídico de que un particular pueda actuar legalmente en algo, transitar con su vehículo por las calles, vender mercancías en un establecimiento.

Como hecho jurídico puede ser un acontecimiento de la naturaleza (incendio forestal, desbordamiento de un río) o un hecho en que intervenga la voluntad de la autoridad administrativa, pero sin que ésta quiera los efectos jurídicos que se produzcan; es la ley la que atribuye a esos hechos ciertos efectos legales, por ejemplo, el cierre imprevisto e injustificado de calles o avenidas en la ciudad, que puede ocasionar daños y perjuicios a los particulares y serias responsabilidades para las autoridades que lo hacen.”<sup>78</sup>

Lo anterior nos permite concluir que la faceta jurídica la atiende la doctrina en el ámbito del derecho administrativo donde necesariamente se incorporan las relaciones jurídicas del estado con los particulares pero que no debe olvidar

---

<sup>77</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 2000, revisada y actualizada por Manuel Fraga, 40ª Edición, México, pág. 30

<sup>76</sup> NAVA Negrete Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, FCE, México, 2001, págs. 351-352

los actos jurídicos que despliega en su actividad interna y externa y sobre todo los inclinados a lesionar los derechos adquiridos por los trabajadores sobre todo en el ámbito de los servicios públicos a su cargo como es el de la seguridad social.

Importante en el contenido de este tema, son los comentarios que sobre el particular expresa el Maestro Gutiérrez y González ya que para él, el acto jurídico administrativo tiene los mismos apartados o estancos que el acto civil pero ubicados de diferente manera del acto jurídico, común o civil; y ejemplifica este criterio para resaltar los elementos de existencia y requisitos de validez, tanto del acto jurídico, civil o común, como de los tipos de actos jurídicos que pueden regularse en la práctica, que pueden resumirse en los siguientes términos:

A) Primer tipo de acto jurídico administrativo unilateral solemne de autoridad con los siguientes elementos:

- a) Elementos de existencia:
  - 1) Voluntad Unilateral
  - 2) Objeto
  - 3) Forma, siempre solemne.
- b) Requisitos de Validez:
  - 1) Voluntad libre de vicios
  - 2) Objeto, motivo o fin lícito.

B) Segundo tipo de acto jurídico administrativo, unilateral no solemne, no imperativo o de autoridad.

- a) Elementos de existencia:
  - 1) Voluntad
  - 2) Objeto
  - 3) Competencia o capacidad.
- b) Requisitos de validez:

- 1) Forma no solemne
  - 2) Voluntad libre de Vicios.
  - 3) Objeto, motivo o fin licito
- C) Tercer tipo de acto jurídico administrativo, bilateral, no solemne, no imperativo o de no-autoridad.
- a) Elementos de existencia:
    - 1) Voluntades que Integran un consentimiento
    - 2) Objeto
    - 3) Competencia o capacidad
  - b) Requisitos de validez:
    - 1) Forma no solemne.
    - 2) Voluntades libres de vicios.
    - 3) Objeto, motivo o fin lícito.
- D) Cuarto tipo de acto jurídico administrativo, solemne, bilateral, de autoridad. En contrato y el tratado.
- a) Elementos de existencia:
    - 1) Voluntades que Integran el consentimiento
    - 2) Objeto.
    - 3) Forma, siempre solemne.
    - 4) Capacidad, que en Derecho Administrativo se llama competencia, pero es equivalente.
  - b) Requisitos de validez:
    - 1) Voluntades de las partes libres de vicios.
    - 2) Objeto motivo o fin lícito.

Después de abordar el autor las puntualizaciones que le dan al acto administrativo los tratadistas mexicanos en el campo administrativo, para demostrar la existencia de los elementos, tanto esenciales como de validez



que se contienen en la materia del derecho civil o común, se puede llegar a concluir que ésta tiene plena aplicación en el campo del derecho administrativo, lo que se deduce del siguiente comentario “Puedo afirmarle y si quiere se lo demuestro, que **tanto el acto jurídico civil como el administrativo, y todos los demás de todas las ramas del derecho, tienen los mismos espacios estructurales, si bien colocados en diversa posición.**”<sup>79</sup>

#### 2.4.2 FACETA POLÍTICA

Se incorporaría en este apartado los grandes lineamientos que la norma constitucional establece al estado como políticas fundamentales de gobierno, que respetando el estado de derecho debe realizar su actividad en beneficio del pueblo en general.

Aquí incorporaríamos todo lo referente a la actividad política del gobierno, que se trate de investigar, que en este caso sería el correspondiente al sexenio del paladín de la democracia Vicente Fox, su comportamiento cotidiano ante el pueblo, las políticas sociales, su papel mediocre ante las políticas globalizadoras que lo llevaron a realizar en nuestro país las Cumbres de las Américas, la Cumbre de América Latina, el Caribe y Unión Europea, celebrada en Guadalajara la última semana de Mayo de 2004, sólo para hacer el caldo gordo a su vecino del norte y la imposición de la voluntad manifiesta de George W. Bush.

El papel ante los partidos políticos, las políticas para flexibilizar las estructuras de la burocracia nacional, las leyes que ha emitido, como la del servicio profesional de carrera en la administración centralizada, las de transparencia y

---

<sup>79</sup> GUTIÉRREZ Y González Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2003, pág. 82

acceso a la información, la de prevenir y eliminar la discriminación, su papel ante la política exterior, en la guerra primero de Afganistán y luego en Irak y el voto de México en contra de Cuba, que sirve de referencia al manejo de políticas de privatización, sobre todo, en el marco de las normas laborales y estrictamente en el campo de la seguridad social, de allí, que dimensionemos la importancia de señalar esta faceta que se proyecta, la mayoría de las veces en forma conjunta con la otras dos que ocupan nuestra atención.

Ésta tiene su explicación en el primer capítulo donde abordamos con detalle la integración de las sociedades primarias, del estado de naturaleza atendido por los contractualistas y que por vía de la convención conforman al *Leviatán* o el dios mortal que es el estado, donde radican el poder político, para poner orden en las relaciones de los particulares entre sí y con el propio estado.

Trascendentales en esta faceta son sin lugar a duda, los servicios públicos, que en la actualidad presta el estado directamente o por conducto de los particulares, hacemos referencia al universo que los contienen, por la importancia que revisten en el manejo de las políticas sobre salud, asistencia social, prevención, pero sobre todo, de los de seguridad social, que en la época actual el estado empresario pretende incorporarlos en el ámbito privado, cambiando el manejo de éstos por los bancos a través de las AFORES, de ahí, que gravitemos aunque sea someramente en su tratamiento.

#### **2.4.2.1. CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO**

Para conocer su horizonte, debemos precisar la dificultad que los tratadistas del derecho administrativo han generado en el debate para definirlo

substancialmente, más bien señalan que hay que referirse a los criterios que los caracterizan.<sup>80</sup>

Hay autores que ajustan su criterio advertido por la doctrina extranjera “acogemos casi en sus términos el concepto que aporta el jurista francés Maurice Hauriou en la décima edición (1921) de su obra ya citada: es un servicio técnico prestado al público por una organización pública, para satisfacer necesidades públicas.”<sup>81</sup>

Otros analizan las doctrinas francesas señalando que en estas, no se encuentra un mismo concepto de servicio público “Pues mientras para Duguit es la actividad ejercitada por el estado, para Jezé la característica se encuentra en el régimen jurídico aplicable a esa actividad y para Bonnard, en el medio, o sea la organización que realiza esa actividad.”<sup>82</sup>

El Maestro Acosta Romero señala “El servicio público es una actividad técnica en caminata a satisfacer necesidades colectivas, básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el estado o por los particulares (mediante concesión).”<sup>83</sup>

Los anteriores criterios se contienen en la siguiente definición “Servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos

---

<sup>80</sup> SERRA Rojas Andrés Ob. Cit., pág. 111. El autor se refiere a los criterios material, jurídico, técnico de la prestación del servicio, para orientar adecuadamente su definición.

<sup>81</sup> NAVA Negrete Alfonso Ob. Cit., pág. 420

<sup>81</sup> FRAGA Gabino. Ob. Cit. pág. 22

<sup>83</sup> ACOSTA Romero Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, sexta edición, México, 1984, pág. 506

de lucro – la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.”<sup>84</sup>

De las definiciones vertidas, podemos desprender los elementos esenciales del servicio público:

- \* Actividad técnica.
- Su finalidad de satisfacer una necesidad colectiva.
- Bajo un régimen jurídico especial.
- Generalidad.
- Uniformidad o igualdad.
- Continuidad.
- Regularidad.
- Obligatoriedad.
- Persistencia.
- La gratuidad del servicio.
- El de adaptación al servicio público.

Así concluimos que el servicio público de la seguridad social a cargo del ISSSTE, se debate en el mundo doctrinario y de la práctica, por el manejo a que está expuesto, dada la crisis que presenta en su desenvolvimiento dentro de las instituciones que lo proporcionan:

- 1) A través de los órganos centrales y paraestatales conforme su ley y que trastocan los principios señalados con anterioridad como el de generalidad, uniformidad y gratuidad, en base al manejo de estos regímenes, por la banca privada (afores y siafores).

---

<sup>83</sup> SERRA, Rojas, Andrés, Ob.Cit., pág. 110

- 2) Los conformados por la asistencia privada, regulada a través de normas generales sobre la constitución, organización y prestación de este servicio por los particulares.

¿Cómo se manejan estas instituciones privadas? Para muestra, nos detenemos en los hechos que desbordaron la faceta política de los actos del estado, encomendados a la lotería y que demuestran, la falta de ética en el manejo de recursos, que deben ser canalizados fundamentalmente a los programas de asistencia social, pero que desvirtuaron su finalidad por el interés reiterado y de todos conocido de la primera dama y su esposo Fox, que con su asociación “Vamos México” querían a toda costa conservar el poder.<sup>85</sup>

### 2.4.3 FACETA ADMINISTRATIVA

La actividad de las personas físicas y morales en la vida actual, demandan utilizar las herramientas que se van perfeccionando a través de los avances tecnológicos<sup>86</sup> y de la ciencia para la obtención de los fines que se persiguen. Así el estado mexicano como persona moral necesariamente debe incursionar en estos campos para satisfacer los intereses de la población racionalizando los recursos que destina en planes y programas, sobre todo, en los servicios públicos que tiene a su cargo, como es el de la seguridad social.

Una de estas medidas se inscribe en la denominada reforma o simplificación administrativa “en México, a partir de 1963 se inician los

---

<sup>85</sup> Periódico La Jornada, Viernes 11 de Junio de 2004, columnista Enrique Galván Ochoa, artículo “*La Lotería Convertida en la Caja Chica de la Señora Martha*”; artículo del mismo día de Andrés Becerril “*Se ha Pervertido la Función Pública de la Lotería Nacional*”.

<sup>86</sup> HELLRIEGEL Don, SLOCUM John W., *Administración*, Thomson Editores, séptima edición, México, 1998, pág.xxxiii. Los autores señalan “en este libro sabrá qué hacen las empresas para sacar provecho de las nuevas tecnologías como la realidad virtual, Internet y la inteligencia artificial.

estudios y programas contemporáneos de reforma administrativa. Estos llevaron a tomar ciertas medidas jurídicas, como la expedición de una nueva ley de la administración pública (1976), mayor control sobre los entes paraestatales, cambios en el sistema de responsabilidades de los servidores públicos (1982), eliminación de trámites innecesarios ante las oficinas gubernamentales, transferencia de entes paraestatales a los particulares (1984 a 1993), etcétera.

Entre las muchas finalidades que se le han atribuido a la reforma administrativa, está la de volver más eficiente al poder ejecutivo y a sus órganos a efecto de cooperar a que se logre el desarrollo socioeconómico del país.

El sistema de reforma administrativa, en la actualidad, recibe en nuestro medio el nombre no muy técnico de simplificación administrativa, tendiente, de manera central a eliminar gestiones duplicadas o innecesarias. El programa y los acuerdos relativos a esta cuestión, fueron publicados en el diario oficial de la federación del 9 de febrero y 6, 19 y 20 de abril de 1989.”<sup>87</sup>

Los teóricos de la administración se han ocupado de estos aspectos, cobrando importancia el proceso administrativo, que es “el conjunto de fases o etapas sucesivas a través de las cuales se efectúa la administración, mismas que se interrelacionan y forma un proceso integral.”<sup>88</sup>

Los criterios que han servido de marco al estudio particularizado de las etapas de este proceso, que son: la planeación, la dirección, la organización y el control, se deducen de la tabla anexa.

---

<sup>87</sup> MARTÍNEZ Morales Rafael I. *Derecho Administrativo 1 er y 2 do cursos*, Editorial Oxford University Press y Harla México, 1999, pág. 116

<sup>87</sup> MUNCH Galindo y GARCÍA Martínez, *Fundamentos de Administración*, Editorial Trillas, México, 2000, pág. 31

**Tabla 1.** Diversos criterios en las etapas del proceso administrativo.\*

<i>Autor</i>	<i>Año</i>	<u><b>Etapas</b></u>			
Henry Fayol	1886	<b>Previsión</b>	Organización	<b>Comando</b>	Control
				Coordinación	
Harry Arthur Hopf	1935	Planeación	Organización	Coordinación	Control
Lyndall Urwick	1943	Previsión.	Organización	Comando.	Control
		Planeación		Coordinación	
			Organización.		
Willian Newman	1951	Planeación	Obtención	Dirección	Control
			de recursos		
R. C. Davis	1951	Planeación	Organización		<b>Control</b>
Koontz y O'Donnell	1955	Planeación	Organización	Dirección	Control
			Integración		
J ohn E. Mee	1956	Planeación	Organización	Motivación	Control
George R. Terry	1956	Planeación	Organización	Ejecución	Control
Louis A. Allen	1958	Planeación	Organización	Motivación.	Control
				Coordinación	
Dalton Mc. Farland	1958	Planeación	Organización		Control
Agustín Reyes					
Ponce	1960	Previsión.	Organización	Dirección	Control
		Planeación	Integración		
Isaac Guzmán V.	1961	<b>Planeación</b>	Organización	Dirección	Control
			Integración	Ejecución	
J. Antonio					
Fernández	1967	Planeación	Lmplementación		Control
R. Alec Mackenzie	1969	Planeación	Organización	Dirección	Control
			Integración		
Robert C. Appleby	1971	Planeación	Organización	Dirección	Control
William P. Leonard	1971	Planeación	Organización	Dirección	
Sisk y Sverdlik	1974	Planeación	Organización	Liderazgo	Control
Leonard Kazmier	1974	Planeación	Organización	Dirección	Control
Robert F. Bucbele	1976	Planeación	Organización	Liderazgo	Control

			Staffing		
Burt K. Scanfan	1978	Planeación toma de decisiones		Dirección	Control
Eckles Carmichael y Sarchet	1978	Planeación	Organización	Coordinación	Control

Fuente: El proceso administrativo, de José A. Fernández Arena,"-Herrero Hnos., México, Pág. 75, con datos actualizados por los autores a partir de 1969.

#### 2.4.3.1 PLANEACIÓN

Es una de las etapas más importantes del proceso, su explicación la podemos encontrar en el desenvolvimiento del individuo como persona, de sus pueblos y sociedades, incluso el estado lo incorporó al ámbito jurídico para normar la conducta de los agentes o funcionarios de la administración, por ejemplo, ley de planeación, ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal, ley general de deuda pública, ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público y reglamento, ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas y su reglamento, por eso, debemos valorar algunas definiciones emitidas por autores reconocidos, con el fin de precisar rasgos y características esenciales.

“Agustín Reyes Ponce. La planeación consiste en fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo, y la determinación de tiempo y números necesarios para su realización.



Burt K. Scanlan. Sistema que comienza con los objetivos, desarrolla políticas, planes, procedimientos, y cuenta con un método de retroalimentación de información para adaptarse a cualquier cambio en las circunstancias.

Ernest Dale. Determinación del conjunto de objetivos por obtenerse en el futuro y de los pasos necesarios para alcanzarlos a través de técnicas y procedimientos definidos.

George R. Terry. Planeación es la selección y relación de hechos, así como la formulación y uso de suposiciones respecto al futuro en la visualización y formulación de las actividades propuestas que se cree sean necesarios para alcanzar los resultados deseados.

José Antonio Fernández Arena. La planeación es el primer paso del proceso administrativo por medio del cual se define un problema, se analizan las experiencias pasadas y se esbozan planes y programas.

Jorge L. Oria. Función administrativa continua y dinámica de seleccionar entre diversas alternativas los objetivos, políticas, procedimientos y programas de una organización.

Joseph L. Massie. Método por el cual el administrador ve hacia el futuro y descubre los alternativos cursos de acción; a partir de los cuales establece los objetivos.

Leonard J. Kazimier. La planeación consiste en determinar los objetivos y formular políticas, procedimientos y métodos para lograrlos.

Robert Murdick y Joel Ross. Es el pensamiento que precede a la acción, comprende el desarrollo de las alternativas y la relación entre ellas como medida necesaria de acción para lograr un objetivo.

Robert N. Anthony. Planear es el proceso para decidir las acciones que deben realizarse en el futuro. Generalmente el procedimiento de planeación consiste en considerar las diferentes alternativas en el curso de las acciones y decidir cual de ellas es la mejor.

Henry Sisk y Mario Sverdlik. Análisis de información relevante del presente y del pasado, y una ponderación de probables desarrollos futuros, de tal manera que pueda determinarse un curso de acción que posibilite a la organización lograr sus objetivos.”<sup>89</sup>

Las anteriores precisiones de los versados en la materia nos sirven para definir la planeación como “la determinación de los objetivos y elección de los cursos de acción para lograrlos, con base en la investigación y elaboración de un esquema detallado que habrá de realizarse en el futuro.”<sup>90</sup>

O bien, “el proceso formal de: 1) Seleccionar la misión y las metas generales de una organización tanto a corta como a largo plazo, 2) Determinar metas divisionales, departamentales e incluso individuales basadas en las metas, 3) Elegir estrategias y tácticas para el cumplimiento de esas metas y 4) Asignar recursos (personas, dinero, equipo e instalaciones) para el cumplimiento de dichas metas, estrategias y procedimientos.”<sup>91</sup>

De lo anterior podemos resaltar, las etapas de la planeación, que se contraen a las siguientes: propósitos, premisas, objetivos, estrategias, políticas,

---

<sup>89</sup> MUNCH Galindo y GARCÍA Martínez, Ob.Cit., págs. 63-64

<sup>89</sup> Idem. Pág. 64

<sup>90</sup> HELLRIEGEL Don y SLOCUM John W. Ob.Cit., págs. 156-157

programas, presupuestos, planes y técnicas que se utilizan como prioritarias en el manejo de la actividad administrativa.

Sobre todo, en la proyección de las políticas a cargo del estado, que deben reunir cuando menos, algún viso de planeación y que los presupuestos, planes y programas del gobierno en turno, no sean sueños incorporados en el papel como en los planes nacionales de desarrollo, ya que éstos, se encuentran inevitablemente expuestos a las políticas globalizadoras y de alineamiento, asumida por la actual administración frente al poderoso del norte o ante los organismos internacionales, lesionando a la población en general y en particular a los trabajadores, instrumentando la privatización con el argumento de que las instituciones encargadas de su realización están en franca crisis financiera.

#### **2.4.3.2 ORGANIZACIÓN**

Sirve para dar congruencia a la actividad de las personas físicas y morales, estableciendo su estructura, organización y funcionamiento a través de la norma que los contiene, como por ejemplo en la Constitución, al estado; a las sociedades mercantiles la ley mercantil; a los partidos políticos y asociaciones profesionales por medio de sus estatutos.

El Estado desde su división de poderes emite las leyes orgánicas que orienten la actividad de los funcionarios de elección popular, los que cumplen la función jurisdiccional o a quienes se les encomienda la función administrativa, ejemplo, Ley Orgánica del Congreso de la Unión, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, independientemente de los reglamentos internos, manuales de procedimientos que se originen en la implementación del marco jurídico.

**GENERALIDAD DEL CONCEPTO:** Significa, ordenar, arreglar, armonía y orden, de las partes que comprenden una estructura, una entidad, un gobierno, un organismo- sociedad, etc.

También “Agustín Reyes Ponce. Organización es la estructuración de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados.”<sup>92</sup>

De los elementos del concepto, una vez aterrizados en la práctica se puede concluir que la organización es “el establecimiento de la estructura necesaria para la sistematización racional de los recursos, mediante la determinación de jerarquías, disposición, correlación y agrupación de actividades con el fin de poder realizar y simplificar las funciones del grupo social.”<sup>93</sup>

#### **CONCEPTO RESTRINGIDO DE LA ORGANIZACIÓN:**

- Representa en una panorámica de conjunto todos los órganos que integran a un organismo público o privado.
- Sus funciones y atribuciones.
- Permite definir dentro del organismo una serie de sistemas, entendidos éstos como una serie de funciones, pasos o movimientos encaminados a obtener el resultado que se desea.
- Establecer los procedimientos o pasos detallados de estos sistemas.
- Todo esto para eficientar la actividad del organismo en la obtención de resultados o como en el estado, los servicios a su cargo.

---

<sup>92</sup> MUNCH Galindo y GARCÍA Martínez, Ob. Cit., pág. 107

<sup>92</sup> Idem. Pág.108

- Se encuentra esta etapa en el concepto de cada uno de los tres poderes en los que se divide el poder político de la federación, de los estados y de los municipios.

Hay técnicas para establecer los sistemas y procedimientos de una empresa o del estado. Su situación real y alcance se engloban en la pregunta ¿Cómo va a ejecutarse la actividad?, mediante sistemas, métodos, metas de estandarización de las prácticas de trabajo, publicaciones de manuales de operación y fundamentalmente saber de la disponibilidad de los recursos con los que se cuenta.

**Consideración inmediata:** Ejecución de lo que va a hacerse en la forma planeado, en el tiempo programado para hacerlo, usando los recursos disponibles para ese objeto.

**Consideraciones posteriores al hecho** (valoración de lo realizado):

- Qué se ha hecho.- la evidencia de los resultados obtenidos.
- Qué también se hizo.- Revisión, calidad, medición del trabajo.
- Qué debe continuarse haciendo.- revisión del producto final.
- Cómo podría mejorarse lo que se ha hecho.- redicionar el producto.

**¿Cómo se inicia la integración de un procedimiento?**

- 1) Realización de encuesta.
- 2) Cuestionario
- 3) Entrega de cada una de las actividades que realice el trabajador, el funcionario, etc.
- 4) Se concentra la información, se compara con otras, se depura.

- 5) Se realizan cuadros comparativos.
- 6) Se adecuan las actividades en cada función.
- 7) Se analiza el marco jurídico.
- 8) Constitución, Ley orgánica.

### **ACTIVIDADES DEL ORGANISMO**

- 1) Delegación de funciones.
- 2) En general todo la norma aplicable.
- 3) Se proyecta el manual de procedimientos y de organización.
- 4) Se compara con el vigente.
- 5) Se emite el manual.
- 6) Quien lo realiza (área especializada).
- 7) Se incorporan paralelamente.

En suma los manuales de organización y funcionamiento por cuanto hace al ámbito federal complementa y mantiene actualizada la función o atribución del órgano de que se trate, atento a lo previsto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

#### **2.4.3.3 DIRECCIÓN**

**CONCEPTO:** Etapa del proceso que atiende la acción y efecto de designar en una empresa, una sociedad o en el estado, es la acción que busca la realización de la función pública a cargo de los agentes públicos, se entrelaza y se retroalimenta con la etapa de organización que proviene de las formas de dominación utilizadas desde épocas remotas, y de aplicación práctica en cualquier tipo de organización hasta nuestros días.

Sirve para dimensionar el contenido de materias como la de derecho burocrático, que comprende sólo a las estructuras jerárquicas utilizadas en la división de poderes, en la administración pública federal, estatal y municipal y todas las formas de administración que utiliza la doctrina y que serán abordadas en el capítulo siguiente.

Debiéndose incorporar a todas las demás formas de dominación estructuradas por jerarquías y que observamos en: asociaciones civiles, asociaciones profesionales, partidos políticos e incluyendo a todos los factores reales de poder, quiere esto decir que el derecho burocrático debe abarcar el estudio de estas estructuras, porque son en estricto derecho formas de dominación.

Se entiende esta, como la posibilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado por mandatos específicos o para toda clase de mandatos.

“Existen tres tipos puros de dominación legítima y el fundamento primario de su legitimidad puede ser:

1.- De carácter **racional**: que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal).

2.- De carácter **tradicional**: que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (autoridad tradicional).

3.- De carácter **carismático**: que descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo, o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas (llamada autoridad carismática).<sup>94</sup>

Se puede decir que el tipo más puro de dominación legales aquél que ejercemos por medio de un cuadro administrativo burocrático, a través de competencias legales señaladas en una jerarquía administrativa rigurosa con funciones y atribuciones preestablecidas incorporados a un servicio profesional de carrera que fundamente su nombramiento con sueldos “mayúsculos” que según obedecen a la especialidad de su profesión y que coinciden con los señalamientos que sobre el particular hace la doctrina.<sup>95</sup>

A guisa de ejemplo se precisan las estructuras jerárquicas funcionales de los tres poderes de la federación y de la administración pública en el mismo ámbito.

### ¿QUIÉN DIRIGE?

- 1) **FUNCIÓN LEGISLATIVA:** Congreso de la Unión (Diputados, Senadores quienes nombran sus directivas).
- 2) **FUNCIÓN ADMINISTRATIVA O ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:** Por el Presidente de la República auxiliado por los Secretarios de estado, Consejero Jurídico y Procurador General de la República.

---

<sup>94</sup> WEBER Max. Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva. 12ª edición preparada por Johanneswinckelmann, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pág. 172.

<sup>95</sup> Idem. Págs. 175-180



- 3) **FUNCIÓN JUDICIAL:** A través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien dirige es su Presidente y su jerarquía se define por ministro, magistrados y jueces.

Ejemplo de Niveles en cuanto a la administración:

- 1) Presidente de la República, Gobernadores, Jefe del D.F.
- 2) Subsecretario, Oficiales Mayores
- 3) Directores Generales
- 4) Directores de Área
- 5) Subdirectores
- 6) Jefes de Departamento
- 7) Jefes de Oficina
- 8) Jefes de Sección
- 9) Jefes de Mesa

#### ¿CÓMO ES SU DEFINICIÓN Y ASCENSO?:

- Mediante la aplicación de normas, procedimientos que definen perfiles.
- Ascenso.- A través del Servicio Civil de Carrera

Por ejemplo:

Presidente  
Secretario  
Subsecretario  
Oficial Mayor  
Director General  
Director de área  
Subdirector

Jefe de Departamento  
Subjefe de Departamento  
Jefe de Enlace  
Jefe de Oficina  
Jefe de Sección  
Jefe de Mesa

Conforme lo establecido en el artículo 14 párrafo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

#### **REALIDAD DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA**

- 1) Existe, reconocido y establecido en la norma (Ley del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal y su reglamento).
- 2) Las secretarías lo tienen implementado.
- 3) Los poderes legislativo y judicial tienen sus propios métodos, procedimientos y perfiles de selección.
- 4) Programa que ha ocupado un renglón importante desde administraciones pasadas, su realidad es un mero intento político cuya idea venden los que permanecen dentro de la estructura, en mandos medios y superiores, con el único fin de permanecer en el poder.

#### **2.4.3.4 CONTROL**

Íntimamente ligada a la anterior etapa ya que sirve para vigilar, supervisar y controlar los actos u omisiones, de los servidores públicos, incorporados en el campo del Derecho Administrativo, dentro de la teoría de la función pública y

cuya finalidad es la de evitar la corrupción dentro de la estructura funcional y en el exterior.

En conclusión, gobiernos van y vienen con el mejor propósito de exterminar por considerar un cáncer el problema de la corrupción, partiendo de los valores axiológicos de los que se ocupa la ética, pero, cuál es la realidad en un mundo globalizado en donde los ejecutivos en sus tres niveles atraviesan por una grave crisis sobre todo en la toma de decisiones y en el ejercicio de la autoridad y que repercute inevitablemente en todas las estructuras que gravitan en torno al poder político, que tiene como premisa fundamental mantener el poder y los privilegios, no importando los medios, ya que el fin justifica los medios y en este universo, el hombre sigue siendo el lobo del hombre.

No obstante lo anterior, señalaremos el marco constitucional que pretende regular la actividad de los funcionarios en todos sus niveles consignado desde la norma fundamental:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 108 al 114.
- Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental.
- Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación Social.
- Código Penal Federal.
- Código Civil Federal.
- Todas las Leyes Orgánicas, de todos los poderes, a nivel federal, estatal y municipal.

Todo este cuerpo de leyes tienen como propósito fundamental, regular las conductas de los servidores públicos de mandos medios superiores, bajo la óptica del gobierno actual, de que todos pueden caer en algún hecho sancionado, bien en la Ley Administrativa, civil o penal, que han ocupado la atención de tratadistas en la materia.<sup>96</sup>

Para una mejor comprensión y claridad en la exposición de la evolución del estado mexicano, de su forma de organización, del servicio público y del contenido de sus actos, se concentran las siguientes conclusiones:

- 1.- El estado mexicano conforme su evolución histórica, tuvo su origen y desarrollo como las primeras comunidades y asentamientos del viejo mundo.
- 2.- La conquista influyó en nuestro ser perdiendo la evolución natural que nos hubiera podido corresponder, pero truncada con la imposición del poder de la corona como cultura, religión, formas de gobierno y un destino colmado de contradicciones.
- 3.- La Constitución de 1917 es producto de un movimiento social, cuyo ideario fue plasmado por los constituyentes y es un reflejo del reconocimiento del derecho social consignado en los artículos 27 y 123, cuya dinámica obedece al movimiento permanente de los factores reales de poder.
- 4.- La función del estado mexicano es cumplir con el programa trazado en la Constitución en base a la planeación.
- 5.- Los actos del estado para efectos metodológicos debe estudiarse en forma distinta a la usual en el ámbito administrativo, utilizando como herramienta el proceso administrativo.

---

<sup>96</sup> Cfr. ARROYO Herrera Juan Francisco, *Régimen Jurídico del Servidor Público*, Ed. Porrúa, México, 2000; Cfr. GARCÍA Ramírez Sergio, *Derechos de los Servidores Públicos*, Editorial INAP- UNAM, primer edición, 2002; *Agenda Penal Federal*, Ed. ISEF, 2005; *Código Civil Federal*, Ed. Sista, 2005.

## **PROPUESTA**

Se requiere para dar mayor claridad al estudio, comprensión y evaluación de la administración pública en sus tres niveles de gobierno, la utilización de la faceta política, jurídica y administrativa, que presentan los actos de gobierno, fundamentalmente la administrativa, que contiene cada una de las etapas del proceso administrativo: la planeación, la organización, la dirección y el control, contenidas en las propias leyes que regulan la actividad de la administración pública.

## CAPÍTULO TERCERO

### FORMAS DE ORGANIZACIÓN

#### 3.1 GENERALIDADES

Dos acepciones importantes se presentan en el estudio del concepto, como proceso y como sistema social.

“A) Organización como proceso, función o actividad que hace parte del proceso administrativo, y que se refiere al diseño y rediseño de la estructura, a las relaciones sociales, al cuerpo social: a la división y especialización del trabajo, la distribución de funciones y responsabilidades, la comunicación y las relaciones de autoridad para la asignación de recursos. La organización jerárquica lineal de funciones básicas es quizás el tipo de organización formal moderna más aplicada.”<sup>97</sup>

Lo que correspondería en la práctica administrativa al manejo del poder de dominación jerárquica, que se establece por quien o quienes detentan el poder o autoridad,<sup>98</sup> conforme a su estructura jurídica.

“B) Las organizaciones como sistemas sociales, entidades o unidades socio económicas.”<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> MARTÍNEZ Fajardo Carlos Eduardo, *Administración de Organizaciones*, tercera edición, Editorial UNIBIBLOS, Colombia, 2002, pág. 11

<sup>98</sup> DUNCAN W. Jack, *Las Ideas y la Práctica de la Administración*, Los principales desafíos en la edad moderna. Editorial Oxford, México, 2000, pág. 173

<sup>99</sup> MARTÍNEZ Fajardo Carlos Eduardo, Ob. Cit., pág. 11

Este sería el referente de cualquier tipo de organización, empresa, hotel, club social, pequeñas y medianas empresas, el estado en todos sus niveles de gobierno, partidos políticos; en general unidades sociales (o agrupaciones humanas) deliberadamente construidas para lograr metas específicas.<sup>100</sup>

Bajo esta perspectiva, atendemos las formas de organización que utiliza la Administración Pública Federal para proyectar y dimensionar el concepto de organización como formando parte del proceso administrativo.

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

“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.”<sup>101</sup>

Así se describe en forma particularizada las funciones- atribuciones de cada una de las estructuras que explican la conformación de la administración centralizada y paraestatal, ocupando un merecimiento por aparte la desconcentración que, como forma de organización reconoce la doctrina y que se han proliferado en la búsqueda de respuestas por la administración para eficientar los servicios públicos a su cargo.

De los numerales siguientes se comprueba el reconocimiento que hacen los ordenamientos legales de lo expresado con antelación:

---

<sup>100</sup> Cfr. AMITAI Etzioni.: *Organizaciones Modernas*, Editorial Uthea, México 1965.

<sup>101</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ob. Cit., pág 70

“Artículo 1º. La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.

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 de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.”<sup>102</sup>

Se complementa esta forma de organización con la Procuraduría General de la República, que en los términos del artículo 102 incorpora al titular de esta entidad quienes nombrado y removido libremente por el Ejecutivo Federal.

Se integra la desconcentración, atento a lo dispuesto en el artículo siguiente:

“ARTÍCULO 17. 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.”<sup>103</sup>

De igual manera, se comprueba la utilización de estas formas en la estructura de los estados y en el gobierno del Distrito Federal, ejemplo del último:

---

<sup>102</sup> *Agenda de la Administración Pública Federal*, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 2003, pág. 3

<sup>103</sup> *Idem*. Pág. 4



“ARTÍCULO 87. La Administración Pública Federal del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en este estatuto y la Ley Orgánica que expida la Asamblea Legislativa, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las Secretarías, así como las demás dependencias que determine la Ley integran la Administración Pública Centralizada.”<sup>104</sup>

Se complementa esta forma con la Administración desconcentrada:

“ARTÍCULO 91. Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá constituir órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno, o bien, a la dependencia que éste determine. Los titulares de estos órganos serán nombrados y removidos libremente por el Jefe de Gobierno.”<sup>105</sup>

“ARTÍCULO 2º. La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General del Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de

---

<sup>104</sup> Agenda de la Administración Pública del Distrito Federal, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2003, pág. 31

<sup>105</sup> Idem. Pág. 31

Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.

En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones del gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal.

Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Centralizada del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados, considerando los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno, los que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a la dependencia que éste determine.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicas, son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal.”<sup>106</sup>

### **3.2 LA CENTRALIZACIÓN**

Los tratadistas en la materia coinciden en que tiene como responsable directo al Ejecutivo Federal, ya que radica este poder en un sólo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Se caracteriza “porque sus órganos se encuentran agrupados y concentrados en forma tal que integran una relación jerárquica. Así habrá órganos superiores e inferiores con funciones distintas, dependientes unos de otros.

---

<sup>106</sup> *Agenda de la Administración Pública del Distrito Federal*, Ob. Cit, pág, 1

Todos los órganos coordinan sus trabajos y acciones hacia los fines y propósitos que previamente les señala el órgano superior de la administración.”<sup>107</sup>

En los términos del artículo 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se faculta al Ejecutivo para auxiliarse en el ejercicio de sus atribuciones y en el despacho de los negocios del orden administrativo de su competencia, con los Secretarios de Estado titulares del ramo, Consejería Jurídica y complementada en los términos del artículo 102 constitucional por el Procurador General de la República.

Se desprende del contenido de los numerales insertos en la ley mencionada, la actividad administrativa del Ejecutivo; de la Delegada en la Consejería Jurídica, reuniones de gabinete, acuerdos de gabinete para la suspensión de garantías, el refrendo ministerial, la autorización para la integración en el organigrama global de unidades de asesoría de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República. Así mismo, la utilización de la técnica administrativa de programación, en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y que corrobora la necesidad de conocer la planeación como etapa del proceso administrativo.

Es importante destacar en este rubro que las Secretarías y departamentos tienen un mismo rango administrativo jerárquico, que ejercerán sus funciones por acuerdo del Presidente de la República, que formularán proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes para someterse a la consideración vía consejería jurídica de la Presidencia de la República.

---

<sup>106</sup> NAVA Negrete Alfonso, Ob. Cit., pág. 136. SERRA Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, vigesimacuarta edición, corregida por Andrés Serra Rojas Beltrí, Ed. Porrúa, México, 2003, págs. 515-542

Vale la pena únicamente señalar, por no ser tema a desarrollar, algunos aspectos relevantes de la administración centralizada<sup>108</sup> como son, la obligación del refrendo, ya que los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República, deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo y que tratándose de los decretos promulgatorios de leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

Otro dato importante es el relativo a la composición o integración de las estructuras funcionales de las secretarías y departamentos administrativos que delimitan hasta donde el legislador permitió la ampliación de éstas, desde luego, respetando o debiendo respetar los escalafones implementados por éstos y el sindicato respectivo, quiere esto decir, que tan sólo se podrán auxiliar en el caso de las secretarías, por el titular, los subsecretarios, oficial mayor, directores generales, directores de área, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa.

En los departamentos administrativos por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa, en los términos de los siguientes artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

“Artículo 14. Al frente de cada Secretaría habrá un secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.”<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> ACOSTA Romero Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, tercera edición actualizada, Ed. Porrúa, México, 2001, págs. 137-198.

<sup>109</sup> *Agenda de la Administración Pública Federal*, Ob. Cit., pág. 3

“Artículo 15. Al frente de cada Departamento Administrativo habrá un Jefe de Departamento, quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa, conforme al reglamento interior respectivo, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables. Para los Departamentos Administrativos, regirá lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo anterior.”<sup>110</sup>

Continuando con la precisión de aspectos relevantes en la centralización, se faculta a los funcionarios, mandos medios y superiores para el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, delegar en funcionarios de rango inferior facultades expresas, así lo establece el artículo 16 que a la letra dice:

“Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia. Pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquéllas que por disposición de la ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en jefes de oficina, sección y de mesa de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, aquéllos conservarán su calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> *Agenda de la Administración Pública Federal*, Ob. Cit., pág. 3

<sup>111</sup> *Idem*. Pág. 4

“Los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación” <sup>112</sup>

De trascendencia el deber de las entidades que integran la administración centralizada, mantener vigentes y renovados los reglamentos interiores donde se describen las funciones y atribuciones, de todos los órganos sujetos a esta forma de administración, actualizando permanentemente los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento.

Como otro deber importante, sujetar los actos de los funcionarios incorporados a esta forma de administración al ámbito de la planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y demás instrumentos necesarios para transparentar el manejo del gasto público.

Se faculta al Ejecutivo en la orientación de esta forma de organización, de integrar comisiones intersecretaríales, celebrar convenios de coordinación con estados y municipios a fin de fortalecer el desarrollo integral de las entidades federativas.

Finalmente, la obligación de los Secretarios de Estado y de los Jefes de los Departamentos Administrativos, una vez abierto el periodo de sesiones ordinarias, dar cuenta al congreso de la Unión Del estado que guardan sus respectivos ramos y comparecer cuando sean requeridos en los casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades, deber que se hace extensiva a los directores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal.

---

<sup>111</sup> *Agenda de la Administración Pública Federal*, Ob. Cit., pág. 4

En este orden de ideas la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 26 señala las dependencias que integran la organización centralizada, a saber:

- “Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Seguridad Pública
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de la Función Pública
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.”<sup>113</sup>

Procurador General de la República, en los términos del apartado “A” del artículo 102 constitucional, que dice “ La ley organizará el Ministerio Público (sic) de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la

---

<sup>113</sup> *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Ob. Cit., págs. 5-6

Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos de la comisión permanente.”<sup>114</sup>

Serían abundantes los comentarios que sobre las funciones y atribuciones de las dependencias podrían hacerse<sup>115</sup> y ser materia de investigación en diversas materias; concluyendo que su delimitación se encuentra descrita del artículo 26 al artículo 43 bis de la Ley Orgánica en cita, y que se puntualizara en el caso de requerirse en el tema central de esta investigación.

### 3.2.1 CONSIDERACIONES SOBRE ESTA FORMA DE ORGANIZACIÓN

La doctrina considera como rasgos esenciales los poderes que surgen de la relación o liga que une jerárquicamente a los órganos superiores con los inferiores y viceversa, se puede concretar de la forma siguiente:

1.- **Poder de nombramiento.** Es la designación de los titulares de los órganos que les están subordinados, la facultad de nombramiento no está atribuida a todas las autoridades que forman grado en la jerarquía administrativa, dentro de esta organización, al presidente corresponde únicamente la designación de los empleados de la administración y sólo excepcionalmente y por medio de una ley esa facultad está encomendada a otras autoridades.

2.- **Poder de mando.** Consiste en la facultad de las autoridades superiores de dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores señalándoles los lineamientos que deben seguir para el ejercicio de las

---

<sup>114</sup> *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, Ob. Cit., pág. 80

<sup>114</sup> MARTÍNEZ Morales Rafael I., *Derecho Administrativo 1º y 2º Curso*, Ob. Cit., págs. 51 - 90.



funciones que les están atribuidas. Las ordenes y las atribuciones pueden tener el carácter de individuales o generales y dentro de éstas las circulares siempre tienen el carácter de generales.

**3.- Poder de vigilancia.** Las autoridades superiores ejercen con relación a los empleados que de ella dependen, la facultad de vigilancia se realiza por medio de los actos de carácter puramente material que consisten en exigir rendición de cuentas, en practicar investigaciones o informaciones sobre la tramitación de los asuntos, y en general en todos aquellos actos que tienden a dar conocimiento a las autoridades superiores de la regularidad con que los inferiores están desempeñando sus funciones.<sup>116</sup>

**4.- Poder disciplinario.** Es un procedimiento de represión administrativa contra todos los que perjudiquen a la administración pública y a los particulares, por la acción indebida o irregular de los servidores del estado.

**5.- Poder de revisión.** Permite a la autoridad superior revisar, aprobar y obligar a la autoridad inferior a subordinarse a la ley, pero no es facultad de la revisión la sustitución.

**6.- Poder para la resolución de conflictos de competencia.** Permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos, ya que no precisa los límites de las actuaciones de los órganos públicos, y en muchos casos no precisa la competencia de un órgano por la falta de disposición expresa, por una situación contraria entre textos que dan la competencia a diversos órganos o negativa de la propia autoridad administrativa, a admitir, como de su competencia una determinada materia, todo esto se deduce del apuntamiento que la doctrina hace en este rubro.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> FRAGA Gabino, Ob. Cit., pág. 167

<sup>117</sup> Idem. Págs. 165 - 190; SERRA Rojas Andrés, Ob. Cit., págs. 535 - 542; NAVA Negrete Alfonso, Ob. Cit., págs. 136 - 189, MARTÍNEZ Morales Rafael I, Ob. Cit., págs. 51 - 116; FERNANDEZ Ruiz Jorge, *Derecho Administrativo*, Mc Graw Hill, México, 1997, pág. 17 - 23.

### 3.3 ADMINISTRACIÓN DESCONCENTRADA

Se incorpora de manera expresa en la búsqueda de mejores resultados en la atención de los asuntos de competencia de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos a órganos 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. Lo que se desprende del artículo 17 que a la letra dice:

“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.”<sup>118</sup>

Se refiere la desconcentración a la relación o liga que une al órgano que se desplaza hacia un área o un territorio determinado pero sin desprenderse del centro. Lo que significa que todos sus recursos dependen del centro y que sólo atenderá con autonomía, la especialidad que la origina; por ejemplo la materia del deporte en estricto derecho es de la atribución de la secretaría de Educación Pública, empero, para eficientar la tensión del deporte nacional y coordinar acciones en el ámbito estatal y municipal, se crea la Comisión Nacional del Deporte, con ese propósito.

Características que las identifican:

---

<sup>118</sup> *Agenda de la Administración Pública Federal*, Ob. Cit., pág. 4

- a) Son creadas por ley o reglamento
- b) Dependen siempre de la Presidencia o de una Secretaría de Estado, y operativamente hasta de una Subsecretaría.
- c) Su competencia deriva de la Administración Central.
- d) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación (salvo que la ley determine o faculte manejo propio).
- e) Las decisiones más importantes requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.
- f) Tienen autonomía técnica (facultad de decisión limitada).

### **3.4 ADMINISTRACIÓN PARAESTATAL**

Regresando al marco constitucional, el artículo 90 en su primer párrafo reconoce categóricamente esta forma de organización al decir:

“ La administración pública 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 Secretaría y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”<sup>119</sup>

También se contiene en el artículo 93 párrafo segundo:

---

<sup>119</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ob. Cit., pág. 70

“Cualquiera de las cámaras podrá citar a los Secretarios de estado, Procurador General de la República, a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.”<sup>120</sup>

Se amplía el comentario con lo dispuesto en el artículo 115 de la norma fundamental, ya que siendo el municipio la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, por una parte, objetiva la descentralización por región y por otra, le permite a este, en base a su autonomía, servirse de la forma de administración centralizada y paraestatal para satisfacer en beneficio de la población, los servicios a su cargo (fracción III del 115 Constitucional).

A mayor abundamiento el artículo 116, al establecer las bases de su división de poderes, y dentro de éstos, la posibilidad de que se auxilien en el desarrollo de la función pública a su cargo, de la forma centralizada y paraestatal, consignados en la propia ley fundamental.

Más aún, el 122 de la Constitución al referirse al Distrito Federal, división de poderes, el Legislativo concurrente (competencia federal y local) encomienda, la función administrativa en el jefe de gobierno del Distrito Federal y la función judicial en el Tribunal Superior de Justicia. En el precepto invocado se sientan las bases para la emisión del estatuto de gobierno, señalándose en la base tercera que la organización de la administración pública local el Distrito Federal, “1.Determinará los lineamientos generales para la distribución de

---

<sup>119</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ob. Cit., pág. 71

atribuciones entre los órganos centrales desconcentrados y descentralizados.”<sup>121</sup>

De ahí, que las formas de organización incorporadas a las empresas paraestatales tienen plena vigencia en la estructura político, jurídico, administrativa del estado mexicano, desde luego, que éstas no son exclusivas de éste, sino de cualquier persona moral pública o privada que se incorpore a la actividad económica donde se han proliferado con el fin de obtener los objetivos planeados a corto, mediano y largo plazo, optimizando recursos y obteniendo mejores ganancias que es la nueva óptica por la que se observa el desarrollo de las grandes empresas transnacionales.

Para efecto de ubicar el tema, acudimos al marco jurídico que define lineamientos generales sobre planeación, gasto financiamiento, control y evaluación periódica a los que deberán someterse las empresas paraestatales del estado, que como forma de organización permite ordenar, dar congruencia a las actividades de los organismos o empresas agrupadas por sectores y subsectores. Según lo dispuesto en los artículos siguientes:

**“Artículo 48.-** A fin de que se pueda llevara efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo federal en la operación de las entidades de la administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

**Artículo 49.-** La intervención a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el

---

<sup>121</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ob. Cit., pág. 112

agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

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

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

**Artículo 50.-** Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal con el Sistema Nacional de Planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las Coordinadoras de Sector. <sup>122</sup>

La ley precitada reconoce y señala las bases de la administración pública centralizada y paraestatal, en su artículo primero que se amplía con la desconcentración según el artículo 17, y agrupa dentro de las paraestatales a los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, reiterando la división o clasificación en el artículo 3° de la propia ley.

---

<sup>122</sup> *Agenda de Administración Pública Federal*, Ob. Cit., pág. 42 – 43

### 3.4.1 DEFINICION RECONOCIDA EN LA LEY FEDERAL, DE EMPRESAS PARAESTATALES

Se entiende por organismos descentralizados<sup>123</sup> “las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”<sup>124</sup>

### 3.4.2 EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA

“Son:

- I. “Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica; y
- II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
  - a) Que el gobierno federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social;
  - b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que solo puedan ser suscritas por el gobierno federal; o

---

<sup>122</sup> DABIN Jean *Doctrina General del Estado*. Traducción Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno; Editorial UNAM, primera edición, 2003, págs. 314- 349

<sup>123</sup> *Agenda de Administración Pública Federal*, Ob. Cit.,, pág. 41

- c) Que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal Mayoritarias de las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en la que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.”<sup>125</sup>

### 3.4.3 FIDEICOMISOS PÚBLICOS

La propia ley los define “Son aquéllos que el gobierno federal, o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del estado para impulsar las áreas prioritarias de desarrollo que cuenten, con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos. En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la administración pública centralizada.”<sup>126</sup>

El universo de actividades de estas entidades y empresas se regulan con detalle en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, reglamentaria del señalado artículo 90 constitucional, donde se respeta el carácter autónomo de las Universidades y demás Instituciones de Educación Superior, Banco de México y demás entidades que forman parte del sistema financiero.

---

<sup>125</sup> *Agenda de la Administración Pública Federal*, Ob. Cit., págs. 41 – 42

<sup>126</sup> *Idem*. Pág. 42



Respecto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación de actividades que deberán ceñirse a la ley, pero sujetas al sector central en la aplicación de recursos financieros, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otros como en el caso del ISSSTE, en sus órganos de gobierno; por su importancia se describe el artículo 5º:

“ El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se regirán 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 los que no se oponga a aquellas leyes específicas, se sujetaran a las disposiciones de la presente ley.”<sup>127</sup>

Del artículo 6 al 13 de la propia ley, se pueden resumir los siguientes lineamientos:

- La constitución de sectores y subsectores donde se agrupan las paraestatales.
- Definición de área estratégica, que son las determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, y las que expresamente señalen las leyes que expide el Congreso de la Unión.
- Definición de áreas prioritarias, es decir, las que se establecen en los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, particularmente las orientadas a satisfacer los intereses nacionales y necesidades populares.

---

<sup>127</sup> *Agenda de la Administración Pública Federal*, Ob. Cit. Contenido General III, pág. 2

- Señalar políticas de desarrollo de los sectores y subsectores constituidos.
- Conforme a la etapa de planeación y de la ley de ese mismo nombre, coordinar la programación y presupuestación de las asignaciones sectoriales de gasto - financiamiento, para conocer las operaciones y evaluar los resultados.
- Sesionar periódicamente para conocer los avances en la gestión con relación al gasto financiamiento.
- Respetar el marco jurídico que orienta la actividad pública, como la Ley de Planeación; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Ley General de Deuda Pública, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación, por mencionar algunas.

Finalmente del artículo 14 al 68 de la ley en cita se señalan las reglas para la constitución, organización y funcionamiento de las paraestatales, coincidiendo la doctrina en los rasgos fundamentales que las caracterizan.

### **3.5 DESCENTRALIZACIÓN POR COLABORACIÓN**

Constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros dos tipos de descentralización; se origina cuando el estado (federación, estados, y municipios), requieren del concurso de la iniciativa privada para satisfacer los servicios públicos en crecimiento, y que se encuentran por disposición expresa de la ley en su ámbito de competencia, permitiendo a los particulares su injerencia a través de las siguientes formas jurídicas, que son práctica constante en la actual administración.

### 3.5.1. CONCESIÓN

Bajo este régimen el servicio público no sale del ámbito de las atribuciones de la administración y por ende, conserva su titularidad, presta el servicio de manera indirecta y quien tiene a su cargo los riesgos económicos de su prestación, es el que presta el servicio.

Esta figura es utilizada actualmente por el estado, donde pone mayor énfasis, ya que a través de este mecanismo permite a los particulares intervenir en aquellos servicios públicos que le corresponde otorgar al propio estado, ya se trate del otorgamiento de servicios o la explotación de bienes que constituyen el patrimonio de la nación.

Se presenta en forma diversa conforme al sistema político y económico que impere en un estado en cierto momento histórico y en donde el poder público tenderá a intervenir más directa o indirectamente en la prestación de los servicios para beneficio de la comunidad.

Este intervencionismo puede ir desde el acaparamiento total de las áreas concesionables, pasando por un repartimiento de tareas entre él y los particulares, hasta llegar a un casi total abandono de esas labores en manos de los gobernados, de allí, la importancia de ahondar en su tratamiento por las particularidades que presentan en su desenvolvimiento.

“Según Otto Mayer la concesión es: Acto administrativo de determinado contenido. Este contenido debe consistir en que por él se dé al súbdito un poder jurídico sobre una manifestación de la administración pública.

Por nuestra parte, consideramos, que concesión es el acto jurídico unilateral por el cual el estado confiere a un particular la potestad de

explotar a su nombre un servicio o bien públicos, que le pertenecen a aquél, satisfaciendo necesidades de interés general.”<sup>128</sup>

Respecto a su naturaleza jurídica lo podemos concebir como contrato de derecho privado, administrativo, acto unilateral y englobando estas particularidades en su apreciación de un acto mixto o complejo, gravitando el pensamiento de los tratadistas en estas líneas de identificación, quedándonos con aquella que se deriva de la definición antes expuesta.

De importancia la precisión de sus elementos subjetivos, a saber:

- a) El **concedente**: es la autoridad competente que otorga la concesión al gobernado, al cual selecciona (la mayoría de las veces) de entre varios solicitantes, y después de valorar una serie de factores para normar su criterio de decisión. El concedente puede ser, dentro de su respectivo ámbito de competencia, la federación, alguna entidad federativa o un municipio, lo mismo que un organismo paraestatal (cuando los bienes o servicios involucrados sean de carácter público);
- b) El **concesionario**: es la persona física o moral a quien es otorgada la concesión. Sus actos, aún los referidos estrictamente a bienes o servicios públicos, no pueden considerarse como función pública, ni su personal será calificado de servidores públicos, excepto cuando se trate de alguna paraestatal a la que la ley le reconozca una situación especial a este respecto, y
- c) El **usuario**: es la persona física o moral cuyos requerimientos de prestaciones van a ser satisfechos por el servicio público concesionado; entra en relación con el concesionario y, solo de manera excepcional, con el órgano público concedente.

---

<sup>128</sup> MARTÍNEZ Morales Rafael I, Ob. Cit, pág. 232

Desde luego, estos elementos personales se refieren a la concesión en el derecho administrativo. El uso de la misma terminología en el derecho privado para referirse a sucursales o agencias de empresas así como distribuidores de determinados bienes o servicios (vente de automóviles por ejemplo), no debe llevarnos a confusiones absurdas.

Se distinguen por igual razón, el régimen jurídico a que debe ajustarse para su otorgamiento, ya que en este, se contienen los elementos, requisitos y formalidades que reviste el acto administrativo que la contiene, por ello, se destacan en este rubro la Ley de Vías Generales de Comunicación, Ley Federal de Radio y Televisión y Ley General de Bienes Nacionales, por señalar algunas.

Los principios que la rigen son el de legalidad y competencia, entre otros, resaltando por igual requisitos como la capacidad que debe tener el concesionario de goce y de ejercicio y además en nuestro país, tener la categoría de nacional; que puede traducirse en capacidad técnica y financiera para hacer viable el otorgamiento de la concesión.

Otro aspecto importante, son los derechos del concesionario, un derecho público subjetivo de disponer de la cosa concesionada, dentro de los límites que le señale la ley y el título respectivo; podrá realizar cambios y estructurar las instalaciones que demande el objeto de la misma, y recibir los beneficios económicos generados por las tareas realizadas, estos derechos, son de carácter personalísimos y que podría darse el caso que fueran transferidos mediante el consentimiento de la autoridad, lo que implicaría para algunos autores un nuevo acto de concesión.

Otro elemento sería la tarifa, denominada así en nuestro país, la cobra el concesionario; dicha tasa es previamente aprobada por el estado, según su

propio criterio, el cual se debe basar en que el importe de la tarifa tenga un carácter compensatorio, justo y razonable, y que permita un lucro equitativo, de acuerdo con los intereses comunes del concesionario y los usuarios.

En consecuencia, se puede pensar que la tarifa ha de ser cierta, de carácter reglamentario, fijada por la administración pública, modificable por ésta en cualquier momento y que su importe sea justo.

En el supuesto de concesión para el uso o aprovechamiento de bienes del estado, no existe tarifa; un equivalente aproximado de ella son los derechos o tasas fijables que el concesionario ha de pagar a la hacienda pública.”<sup>129</sup>

Las obligaciones del concesionario son personalísimas y no puede transmitir las, cederlas o enajenarlas, y su procedimiento para el otorgamiento variara en cada caso, de conformidad con la ley aplicable, debe constar en documento por escrito, donde el ejecutivo otorga y el particular acepta y por su importancia en el ámbito federal, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Dos aspectos importantes surten efecto en la conclusión de esta figura jurídica; el rescate que es un medio de dar por terminada la concesión antes del plazo previsto en la misma y por otra parte el derecho de reversión mediante el cual las instalaciones que haya utilizado el concesionario pasen a ser propiedad del estado, sin que éste deba pagar indemnización alguna.

Su extinción puede darse, por el cumplimiento del plazo, falta de objeto o materia de la misma, rescisión, revocación, caducidad, rescate, renuncia y quiebra o muerte del concesionario.

---

<sup>129</sup> MARTÍNEZ Morales Rafael I., Ob. Cit., pág. 236

### 3.5.2 LOCACIÓN

Mediante esta figura se encomienda al particular locador el uso temporal de un bien público y mediante el pago de la remuneración convenida, se obliga a prestar el servicio de manera general y permanente, ejemplo: en los mercados públicos.

Respecto a esta forma de organización la doctrina precisa:

“Llamada también arrendamiento o arriendo de servicio, la locación de servicio, conocida en el derecho romano como *locatio conductio operarum*, es actualmente otra modalidad de la descentralización por colaboración, mediante la cual la administración pública locataria encargada de un particular locador, por tiempo determinado y mediante la remuneración convenida de antemano, la prestación de un servicio público gratuito u oneroso, por lo general ya organizado.

Pese a las críticas, la locación o arriendo del servicio público continúa en uso, en especial a nivel municipal, como en el caso específico del servicio de alumbrado público. Actualmente suele ocurrir que la autoridad municipal contrate su prestación con la empresa suministradora de energía eléctrica, quien por tal motivo toma a su cargo la operación y mantenimiento del mismo mediante el pago del precio convenido, sin que se establezca relación jurídica entre la población usuaria de este servicio público y la empresa prestadora del mismo.”<sup>130</sup>

---

<sup>130</sup> FERNÁNDEZ Ruiz Jorge, Ob. Cit., pág. 54

### **3.5.3 CONCIERTO O SUBROGACIÓN**

Dentro del campo de la seguridad social es muy común la práctica de esta figura jurídica, por ejemplo en la Ley del Seguro Social y la del ISSSTE, se observa que los institutos tienen la obligación de otorgar el servicio de hospitalización en todas sus especialidades, empero, hay ocasiones en que el paciente demanda estudios preoperatorios que requieren alta especialidad, en esos casos se autoriza que otro hospital público o privado lo realice, previo el pago de éstos por el instituto que tiene la obligación, es decir, se subroga en la prestación del servicio.

En otros casos se utilizaban los convenios de subrogación en el ISSSTE y estados o municipios, cuando éstos solicitaban la prestación de los servicios médicos en beneficio de sus trabajadores, esta obligación quedaba subrogada por el ISSSTE otorgando a esos trabajadores el servicio, previo el pago de la cantidad que se hubiera fijado como contra prestación.

### **3.5.4 GESTIÓN INTERESADA**

En ésta, la administración pública se asocia con un particular, para la prestación de un servicio público, sin crear con ello una persona jurídica distinta, así la administración pública oriente sus acciones con el fin de interesar al particular para que se haga cargo de la operación del mismo.

Reafirma la doctrina:

“Otra forma de descentralización administrativa por colaboración que en ocasiones se utiliza para la prestación de los servicios públicos se llama gestión interesada o *régie intéressé*. Esta gestión interesada implica la celebración de un contrato societario mediante el cual la administración



pública se asocia con un particular para la prestación de un servicio público sin crear por ello una nueva persona jurídica, lo cual puede efectuarse conforme a dos alternativas o modalidades opuestas.

Una primera modalidad, al parecer la más divulgada, de la *régie intéressée* del servicio público es aquella en la cual es el asociante es la administración pública, que obra en nombre propio y fija las tarifas del servicio cuya operación queda a cargo del particular asociado, quien no tiene relación jurídica con los usuarios.

En esta modalidad la administración pública asociante es la gestora del servicio público y es ella quien interesa al particular para que se haga cargo de la operación del mismo, mediante una renumeración fija o una participación en los ingresos o en las utilidades. En este caso, los riesgos de la operación del servicio público quedan a cargo de la administración pública porque el particular asociado no participa en las pérdidas que pudieran presentarse.

En la otra modalidad de gestión interesada del servicio público, el gestor del mismo es el particular, a cuyo cargo queda el riesgo de las pérdidas que pudieren resultar de la prestación del servicio, y es él quien interesa a la administración pública mediante una remuneración o por medio de una participación en las posibles utilidades.

[En España, la Ley Articulada de Contratos del Estado, en su artículo 66, 2, considera a la gestión interesada como una modalidad contractual “en cuya virtud el Estado y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato.”]

No es insólito que el servicio público de limpia o de recolección de basura y aseo de la vía pública a que se refiere el inciso c) de la fracción III del artículo 115 constitucional, se preste mediante contrato de gestión interesada, por lo general con el particular responsable de la operación del servicio como asociante que interesa al ayuntamiento con una remuneración o una participación en las utilidades provenientes del reciclado de los desechos; aun cuando también puede ser el ayuntamiento el que asuma el papel asociante y, en consecuencia, sea quien interese al particular encargado de la operación del servicio, en alguna de las formas antes dichas.<sup>131</sup>

### **3.5.5 DESCENTRALIZACIÓN POR REGIÓN**

Consiste en la instauración de una estructura administrativa que se encarga de atender los intereses comunitarios de una población asentada en una circunscripción territorial específica.

Para la doctrina “la descentralización por región es lo mismo que la descentralización administrativa territorial”<sup>132</sup>

Algunos consideran que el municipio es una manifestación clara de descentralización territorial o por región, lo que nos parece que es una apreciación errónea.

---

<sup>131</sup> FERNÁNDEZ Ruiz Jorge, Ob. Cit., págs. 55 – 56

<sup>131</sup> Idem. Pág. 36

### **3.5.6. DESCENTRALIZACIÓN POR SERVICIO**

Atiende a la naturaleza técnica del mismo, que exige un organismo autónomo dotado de personalidad jurídica y un patrimonio propio. Es característico de ese régimen un orden jurídico especial que determine la organización y funcionamiento de una institución en la cual se pretende reducir sus relaciones jerárquicas con el poder central.

Debe el organismo descentralizado procurarse los recursos necesarios para la realización de sus fines y tener el derecho de financiarlo.

Sus características más importantes son las siguientes:

- . Su establecimiento mediante ley o decreto.
- . Personalidad jurídica propia.
- . Patrimonio propio.
- . Estatuto y regulación propios.
- . Realización de una actividad técnica.
- . Tutela y vigilancia por parte de la administración central.

### **CONCLUSIÓN**

Las formas de organización que atiende la doctrina que nutre como fuente al derecho, reconoce la existencia de la administración pública centralizada y paraestatal, según el artículo 90 de la Constitución e incorporada la desconcentración, en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que se proyectan hacia el nivel estatal, municipal, Gobierno del Distrito Federal y que el estado como cualquier persona moral utiliza para alcanzar los objetivos que traza en sus programas a corto, mediano y largo plazo.

Tratando a su vez, de optimizar los recursos provenientes de las contribuciones en general o de la exportación del petróleo, orientando la economía mixta, expuesta a los vaivenes de las políticas globalizadoras que impone normas y pautas a seguir a través de organismos internacionales, (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y OMS).

Manejando en un renglón especial, los servicios como la salud, la asistencia social y el ámbito general de la seguridad social; tema tan debatido en estos días por el interés desmedido de las empresas privadas por manejar estos sectores que les pueden redituar ganancias incalculables, como las que les proporcionan el manejo de las afores cuyas cuentas individualizadas pertenecen a los trabajadores en general.

¿Qué hacen estos trabajadores frente a los organismos de seguridad social?  
¿Qué piensan las bases reales que integran los marginados trabajadores de base? ¿Cuál es el sentir individual? ¿Qué dicen sus organizaciones?  
¿Responden al interés del grupo o al interés individual de la aristocracia política burocrática sindical y estas organizaciones utilizando las formas de organización? ¿Responden a las exigencias diarias y están preparadas para enfrentar los retos que imponen la globalización y los gobiernos con corte empresarial? He ahí el dilema por contestar.

## **PROPUESTA**

En los umbrales del siglo XXI, los pueblos en desarrollo como el nuestro, exige de quienes detentan el poder, en la estructura administrativa burocrática de dominación, utilizar las formas de organización, con el fin que debe perseguir el estado, que es el de dotar a la población de los recursos indispensables para su desarrollo bio- psico social, y no como pretexto para dilapidar los recursos, propiedad de la Nación

## CAPITULO CUARTO

### EL ISSSTE COMO ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO

#### 4.1 GENERALIDADES

Antes de incursionar en el campo de la seguridad social, su conceptualización y el universo de prestaciones y servicios que en su estela histórica se integran al concepto, es importante remarcar que otros actos pertenecientes al conjunto de los proyectados por el estado, son sin lugar a duda, los que despliega en el otorgamiento de los servicios públicos, donde se encuentra englobada la seguridad social,<sup>133</sup> a cargo de un sector que en el estado mexicano, como en los demás países, es tema permanente de inquietud, por que implica asomarse y tratar de resolver los graves problemas políticos, económicos y sociales que enfrentan los pueblos en su desarrollo.

Ponemos énfasis en su señalamiento: extrema pobreza, marginación, depresión, desempleo, inseguridad, narcotráfico, secuestro, crimen organizado, falta de protección a grandes sectores, como prevención y atención de enfermedades, asistencia pública (actividad que procura de manera institucional cubrir necesidades básicas: comida, vestido y abrigo a la población) servicios hospitalarios, en suma, sistemas de seguridad social, y así, afrontar los retos que imponen los cambios vertiginosos del mundo globalizado actual.

---

<sup>133</sup> RUIZ Moreno Angel Guillermo, *Nuevo Derecho de la Seguridad Social*, Ed. Porrúa, México, 2003, pág XXVI. Con relación al tema precisa “En esta lucha desigual, lo que no se vale es que desde los propios bastiones universitarios se socaven los principios en que descansa un servicio público vital para los mexicanos: **la seguridad social.**”

Para adentrarnos en su estudio, tomaremos como hilo conductor, la metodología del capítulo segundo, tratándose de los actos del estado, porque los del sector que atiende a la prevención, asistencia pública, salud y seguridad social para la población en general,<sup>134</sup> corren a cargo de entidades y organismos pertenecientes a la administración pública centralizada y paraestatal, destacando los organismos públicos descentralizados, por ser quienes directamente se encargan del otorgamiento de los servicios y prestaciones englobados en el ámbito de la seguridad social integral<sup>135</sup> dentro del sistema mexicano, donde ubicamos al ISSSTE.

Sin olvidar, que en los estados y municipios el problema se torna complejo, ya que en su mayoría los recursos destinados al cumplimiento de las prestaciones y servicios, no alcanzan a cubrir los requerimientos de trabajadores (base y confianza) y dependientes económicos; nos referimos a quienes tienen una relación jurídica con el gobierno estatal, municipal y organismos autónomos (universidades).

## 4.2 FACETA POLÍTICA

Los acontecimientos de la vida actual nos presentan nuevos paradigmas en el ámbito de la seguridad en lo general (narcotráfico, lavado de dinero, secuestros) y en particular dentro de la seguridad social, (aspectos demográficos, incremento de población adulta, mayor tiempo en el disfrute de pensión, por extenderse su posibilidad de vida y enfermedades modernas) lo que nos invita a revalorar los conceptos a la luz de los requerimientos reales y por ello, fijamos la atención en su conceptualización definida como:

---

<sup>134</sup> DE BUEN L. Néstor, *Seguridad Social*, Ed. Porrúa, segunda edición ampliada, México, 1999, págs. 126-129. El autor incorpora en el concepto todos los rubros señalados y GONZÁLEZ Díaz Lombardo, *El Derecho Social y la Seguridad Social Integral*, Ed. UNAM, segunda edición, México, 1978, pág. 12.

<sup>135</sup> Idem. Págs. 17-25

“Exención de peligro o daño.// Solidez.// Certeza plena.// Firme convicción.// Confianza.// Fianza.// Garantía.// Ofrecimiento de cumplir o hacer para determinado plazo.// Sistemas de prevención racional y adecuada.....

Aquella rama administrativa cuya función consiste en velar por la seguridad material de las personas mediante una organización contra los malhechores y para ayuda de las víctimas en los accidentes o calamidades, a través de cuerpos militarizados.

En España, la dirección general de seguridad ha sido el organismo encargado de centralizar la acción relativa al orden público, al servicio inmediato del gobierno.

Por seguridad social “Dos sentidos concede López Valencia al concepto de seguridad social: uno, restrictivo, tradicional, que “es sinónimo de previsión social y significa los auxilios que el obrero recibe del estado en forma de seguros o subsidios; tales como la desocupación, la enfermedad, la invalidez, la ancianidad y otras. El sentido amplió de seguridad social se confunde con el de seguridad económica, y abarca disposiciones para la regulación de los salarios en relación con los precios, reglamentación de las condiciones de trabajo, la previsión social, la educación, la protección de la familia, la consecución de un nivel decoroso y asegurado de vida, y en algunos proyectos alcanza el bienestar; es decir, la participación de los trabajadores en el disfrute de las ventajas que hoy están al alcance de las clases acomodadas.”<sup>136</sup>

Quiere decir, que la intervención del estado en la actividad económica y por ende, en las políticas de seguridad social, tiene como referente, ya sea, como

---

<sup>135</sup> CABANELLAS, G. *Diccionario de Derecho Usual*, Tomo IV, S-Z, Ed. Omeba, México, 1962, pág.25

deber u obligación jurídica, el aspecto de inseguridad económica de los individuos en sociedad.

“En resumen, las causas comunes que explican esta inseguridad son las siguientes:

- 1) **Muerte prematura**, que implica dejar a los dependientes en condiciones financieras restringidas al perder la fuente de sustento o hacer frente a deudas contraídas anteriormente por el difunto;
- 2) **Vejez**, que puede conducir a una pérdida de ingreso total y parcial en relación con las entradas recibidas durante la vida activa laboral;
- 3) **Invalidez**, como consecuencia de accidentes o enfermedades que pueden conducir a la pérdida total o permanente del empleo, y en consecuencia del ingreso proveniente de este;
- 4) **Salud deficiente**, que da origen a enfermedades o padecimientos cuyo tratamiento es muy costoso y prolongado e implica la necesidad de enfrentar gastos adicionales onerosos, otro tipo de gastos médicos adicionales, aunque no se derivan de salud deficiente, son los asociados a la maternidad;
- 5) **Desempleo**, ya sea temporal debido a fluctuaciones económicas o permanentes debido a cambios económicos estructurales, en ambos casos se enfrenta una pérdida total o parcial de ingresos;
- 6) **Salarios por debajo de un nivel de referencia**, considerado como mínimo para adquirir una canasta básica de bienes y servicios para el trabajador y su familia;



- 7) **Inflación**, que afecta el poder adquisitivo del ingreso de un individuo;
- 8) **Desastres naturales**, que conducen a pérdidas humanas y materiales, provocando a su vez pérdidas de ingreso o gastos adicionales;
- 9) **Factores personales**, como alcoholismo, drogadicción, violencia doméstica, juegos de apuesta o divorcio. En todos los casos existen pérdidas de ingresos o son las fuentes generadoras de este.”<sup>137</sup>

Con lo anterior, se puede explicar el contenido de la definición de seguridad social que puede interpretarse según la OIT:

“Como la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían en la desaparición o en una fuerte reducción de sus ingresos, como consecuencia de enfermedad. Maternidad, accidente de trabajo y enfermedad profesional, desempleo invalidez, vejez y muerte, así como la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.”<sup>138</sup>

Con mayor precisión:

“Definido el derecho de la seguridad social como una disciplina autónoma del derecho social, en donde se integran los esfuerzos del estado y de los particulares entre sí, nacional e internacionalmente, a fin de

---

<sup>137</sup> SOLÍS Soberón Fernando y VILLAGÓMEZ Alejandro, (compiladores), *La Seguridad Social en México*, CIDE, FCE y CONSAR, México, 2001, págs. 15-16

<sup>138</sup> Ídem. Pág. 17

organizar sus actuaciones para el logro del mayor bienestar social integral, en un orden de justicia social y dignidad humana.”<sup>139</sup>

El maestro Ruiz Moreno, después de analizar las puntualizaciones doctrinarias de versados en la materia <sup>140</sup> sostiene:

*“Así, por derecho de la seguridad social puede entenderse: el conjunto de normas jurídicas vigentes que deben ser observadas por el Estado, patronos y operarios, dada su obligatoriedad manifiesta al ser derecho positivo vigente.”*<sup>141</sup>

Se concluye este apartado con la reflexión del maestro Ferrari:

“En el fondo, la seguridad social es un sistema que busca garantizar un ingreso mínimo capaz de sustituir a veces solamente en parte las entradas habituales del hombre, cuando éstas dejan de ser suficientes o dejan de ser percibidas momentánea o definitivamente.

Para que sea posible alcanzar este alto ideal es necesaria la reunión de tres presupuestos: la existencia en la sociedad, de un servicio nacional de salud, un adecuado régimen de asignaciones familiares y la ejecución de una política de pleno empleo, en el fondo, la seguridad social es nada más que una parte del proceso socio- económico de los países: la que toma a su cargo las claudicaciones de éste.

Por lo tanto, cuesta sin duda discrepar con Beverige en esta parte de su enfoque de la política previsional, ya que sin duda tales presupuestos deben concurrir para poder alcanzar la realización total de esta forma

---

<sup>139</sup> GONZÁLEZ Díaz Lombardo, Ob. Cit., pág. 14

<sup>140</sup> RUIZ Moreno Angel Guillermo, Ob. Cit., págs. 36-45

<sup>141</sup> Idem. Pág. 46

nueva, y acaso definitiva de los sistemas de garantías mínimas que se deben al hombre en toda sociedad civilizada.”<sup>142</sup>

### 4.3 FACETA JURÍDICA

La norma fundamental señala los deberes jurídicos que tiene el estado en la consolidación de un programa general con justicia social, considerando oportuno la descripción de los artículos que lo contienen.

Artículo 2° apartado B fracción III: “Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.”<sup>143</sup>

Artículo 4° párrafo tercero “Todo persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de La Federación y las entidades Federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

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

---

<sup>142</sup> DE FERRARI Francisco, *Los principios de la seguridad social*, Editorial de Palma, segunda edición, Buenos Aires, 1972, pág. 100

<sup>143</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ob.Cit. pág. 6

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que se coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.”<sup>144</sup>

Del numeral 25 se infiere como deber del estado la rectoría económica<sup>145</sup> del desarrollo nacional para garantizar que sea integral y sustentable, fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático, a través del fomento del crecimiento económico y el empleo y una justa distribución del ingreso y la riqueza, que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos, y clases sociales, cuya seguridad protege la norma constitucional. Y podrán participar por sí o con los sectores social y privado, todos los actores políticos y sociales en los planes, programas que tiendan a dignificar a las clases sociales más desprotegidas.

En el artículo 26 se impone como deber la utilización del sistema de planeación para el desarrollo nacional que permita dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación, con la participación de los diversos sectores recogiendo las demandas de la sociedad para incorporarlos al plan nacional de desarrollo y programas con los estados y municipios, en la búsqueda de la salud y la seguridad social para el pueblo de México.

---

<sup>144</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ob. Cit., pág. 9

<sup>144</sup> BURGOA Ignacio, Ob.Cit., págs. 725-735

El programa general de seguridad social es deber del estado como rector y equilibrador dentro de los factores de la producción; en el 123 constitucional apartado A se definen principios esenciales que marcan la pauta a seguir para su otorgamiento, fracciones: V, XII, XIV, XV y XXIX.

Paralelamente en el apartado B, “fracciones: XI y XIII, La Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado (ad. Centralizada, desconcentrada y paraestatal, que en los términos de su ley o reglamento, son incorporados a dicho apartado).

Los señalamientos de la norma permitan dimensionar la amplitud del universo que comprende la salud, la asistencia, la prevención y la seguridad social, áreas donde intervienen asociaciones e instituciones públicas y privadas, que regulan su actividad por el estado; en este caso, a través de órganos rectores como la secretaría de salud, que coordina acciones con los estados, gobierno del Distrito Federal y municipios.

Sobre todo, en materia de prevención (campana nacional de vacunación) en ellas conjugan esfuerzos el DIF, ISSSTE, IMSS con todo el sector privado (internados, casas de cuna, mutualidades, y asociaciones civiles para ayuda asistencial) en la mayoría de los casos auxiliados en sus presupuestos por recursos provenientes de la Lotería Nacional y Pronósticos Deportivos.

En este contexto, podríamos agregar el intento de implementar por la actual administración federal, el seguro popular, o el programa Oportunidades por La Secretaría de Desarrollo Social, coordinado por la Secretaría de Salud que tienen como propósito esencial palear la crisis y carencias de atención médica, hospitalaria y de medicinas a las clases marginadas.

---

Empero, destinar recursos en estos programas pueden tener riesgos, ya que es demasiado el costo, para el beneficio que se obtiene, desconociendo la infraestructura con que se cuenta con fines políticos electorales, lo mismo puede decirse de la ayuda que el gobierno del Distrito Federal concede para complementar las pensiones de los mayores en edad adulta, utilizado con el mismo fin.

En este orden, se inscribe en renglón por aparte las grandes vertientes de la seguridad social que se debaten actualmente, como lo hemos dicho insistentemente en el marco de la globalización, como son el IMSS, INFONAVIT, ISSFAM e ISSSTE, que tienen a su cargo la prestación del servicio público de seguridad social de los trabajadores incorporados a su régimen, que como programa de justicia social trazó el constituyente de Querétaro en sus artículos 27 para los campesinos sin tierra y sin riqueza al decir de Mario de la Cueva en su libro *La Idea del Estado*, y 123 de la constitución de 1917, para los trabajadores en general a través del sistema integral conformado en la norma fundamental.

“Fracción XXIX.- Se considera de utilidad social, el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otras con fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal como de cada estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.”<sup>146</sup>

#### **4.4 FACETA ADMINISTRATIVA**

Como persona moral el ISSSTE es sujeto de derechos y obligaciones, se engloba en el sector paraestatal, como aquellos que tienen él deber de otorgar

---

<sup>145</sup> TRUEBA Urbina Alberto, *Nuevo Derecho Del Trabajo*, Editorial Porrúa, México, 1981, pág. 108.

la seguridad social, en el ámbito federal (IMSS, INFONAVIT, ISSFAM) en tal virtud, su dirección, organización, estructura, funcionamiento, funciones y atribuciones, se rigen por las normas aplicables a las empresas del estado y particularmente los organismos descentralizados por servicio; y tiene como deber prioritario, **administrar el sistema pensionario**, y el otorgamiento de seguros, prestaciones y servicios consignados en el artículo 3° de su Ley Orgánica.

Hablar de este organismo es hablar de su realidad, de la idea que tienen los trabajadores, cuya memoria se va forjando en el tiempo y que lucharon con sus pares para hacer beneficiados con el sistema de seguridad social planteado como programa general de justicia social en el 123 de la constitución de 1917.

El ISSSTE surge no como dádiva del Estado (mutualidad, o pago considerado en la hacienda pública), sino por la confrontación y expresión de los trabajadores que en uso de su derecho a coaligarse para la defensa de sus intereses, lucharon por el reconocimiento del estado patrón de los mínimos de seguridad social institucionalizado desde la constitución de 1917 y que necesariamente fue el origen de la ley de pensiones civiles y de retiro de 1925.<sup>147</sup>

Por es motivo, debe tomarse en cuenta su antecedente histórico para entender y comprender la realidad del contenido de la norma, no los criterios de interpretación sesgados que alientan la privatización de este organismo.

Parecería infructuoso traer a colación sus antecedentes, en este tiempo donde imperan las políticas globalizadoras,<sup>148</sup> las que dan línea para manejar en los

---

<sup>147</sup> CANTÓN M. Miguel, *Derecho del Trabajo Burocrático*, Editorial PAC, México, 1991, págs. 73 a 90. El autor describe la evolución del derecho de la seguridad social como reclamo de los trabajadores y que se transforma como derecho positivo en el apartado "B" del 123. Se amplía el análisis del marco jurídico en, ALTAMIRANO Jiménez Fernando, Tesis doctoral "*La Seguridad Social de Los Servidores Públicos en México*", 1986, págs. 106 - 137

<sup>148</sup> DE BUEN L. Néstor, Ob. Cit., págs. 167-177

periódicos de mayor circulación la idea de que si no se reforma el sistema de pensiones, se estará en breve quebrado financieramente; ejemplo de lo anterior, lo podemos advertir de la idea manejada en fecha reciente en los periódicos de mayor circulación.<sup>149</sup>

#### 4.4.1 ETAPA DE PLANEACIÓN

Para una mejor comprensión, entendimiento y proyección de esta etapa debemos partir de los principios en que se fundamenta como es el diagnóstico, la previsión, programación, presupuestación y una acertada evaluación de lo que integra su patrimonio y como se pretende proyectar, en el organismo de que se trate, en suma, saber que hacer, previo diagnóstico de cómo surge el ISSSTE, cuál es su finalidad, cómo se integran los fondos pensionarios y cuáles fueron los resultados obtenidos en el corto plazo, haciendo viable su consolidación en el devenir histórico del estado mexicano.

Un primer intento del diagnóstico, lo encontramos en la historia evaluada en los años de 1925 - 1950,<sup>150</sup> de la que se destacan aspectos relevantes para conocer al organismo en su justa dimensión y valorar su caminar en el otorgamiento de prestaciones contenidas en la ley actual, pero sobre todo, revalorar su origen, que sirvan de marco en la toma de decisiones congruentes, en estos tiempos en el que se pretende cambiar el sistema originario de reparto o de solidaridad intergeneracional (los trabajadores en activo, cubren las pensiones de quienes se retiran por edad o tiempo de servicios, riesgo o

---

<sup>148</sup> Periódico El Universal, primera plana, Martes 08 de junio de 2005. Artículo de Lilia Saúl Rodríguez y Roberto Barbosa, denominado “Igual a 8 Fobaproas Deuda de Pensiones” del mismo día; Periódico La Jornada “El Director del ISSSTE pide Ayuda a los Gobernadores, apoyará CONAGO reforma al sistema de pensiones”.

<sup>150</sup> Cfr. Memoria 1925- 1950, *Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro*, editada por la propia Dirección en base al acuerdo del director; Lic. Esteban García de Alba.



enfermedad profesional) de contenido social,<sup>151</sup> por uno de manejo privado (AFORES, SIEFORES).<sup>152</sup>

#### 4.4.1.1. ASPECTOS RELEVANTES

1.- Se distingue la preocupación del estado en proteger a quienes le prestaban servicios, desde la época del virreinato, independencia, la reforma y la revolución, lo que se deduce de los decretos que ordenaban el pago como gracia de ayudas económicas o pensiones mediante los Monte Píos y disposiciones aisladas,<sup>153</sup> antecedente primario de la ley de 1925 y 1947 pilares fundamentales de los seguros y prestaciones que actualmente otorga el ISSSTE.

2.- Resalta por igual, la creación de un organismo descentralizado con la tarea de administrar mediante su órgano de gobierno (Junta Directiva) el fondo de pensiones conformado por aportaciones de trabajadores y el gobierno como a la fecha cuya finalidad era, pago de pensión y ayuda por defunción.

3.- La práctica de ajustes al régimen de pensiones en su evolución destacando en 1935 lo siguiente:

“Dos importantes gestiones tuvieron lugar para solucionar dos problemas de ingente resolución, la primera relativa a la grave situación económica por la que el Instituto atravesaba, debido fundamentalmente a la falta de concentración oportuna de descuentos al grado de haberse visto precisada la institución no solo a restringir los prestamos de los trabajadores al servicio del estado, sino incluso, a no poder hacer frente

---

<sup>151</sup> DELGADO Moya Rubén, *Derecho de la Seguridad Social*, Editorial Sista, México, 2001, pág. 45

<sup>152</sup> Cfr. TRUEBA Lara José Luís, *AFORE Bajo la Lupa*, Ed. Times. Primera Edición, México, 1997

<sup>153</sup> *Memoria, 1925-1950, De la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro*, Ob.Cit. pág. 6

a los gastos ordinarios de la misma, en tales condiciones y ante aquella crisis financiera la Secretaría de Hacienda, por acuerdo presidencial quedo obligada a ministrar 100 mil pesos diarios a pensiones, a cuenta del adeudo del estado con el fondo.”<sup>154</sup>

4.- La de evaluar la situación financiera para afrontar la ampliación de servicios consignados en la ley de 1947, y que no eran suficientes; el esquema de la de 1925 quedó rebasado:

“ Del calculo actuarial elaborado se llevo a la conclusión de que los ingresos percibidos por el fondo no podría hacerse frente a las erogaciones establecidas a cargo de la institución, por la ley de 1946 ya que estas requerían una contribución mínima por parte de trabajador y del estado de 24.26% de los salarios de los servidores públicos y la ley fijaba solamente el 4 ½ % de los trabajadores y el 4 % de aportación del gobierno federal, del Distrito Federal y de los territorios federales, existía pues un desajuste financiero de base por obligaciones excesivas, en más de un 100% sobre los recursos normales de la dirección.”<sup>155</sup>

“En la ley de 1947 se optó por el sistema financiero llamado por la doctrina de “reparto anual”, y que como es sabido consiste fundamentalmente, en constituir una reserva de pasivo igual al capital formativo de la pensión en el aumento en que ésta empieza a percibirse y el conjunto de los cuales capitales que corresponde a los diversas pensiones otorgadas durante un año, viene a ser el costo anual, el que, dividido entre el monto de los sueldos de los empleados por pensionarse queda representado mediante un porcentaje global de los mismos sueldos.”<sup>156</sup>

---

<sup>154</sup> *Memoria 1925 -1950, de la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro*, Ob. Cit, págs. 7-8

<sup>155</sup> Idem. Págs. 7-8

<sup>156</sup> Idem. Pág. 10

5.- Un dato importante lo es también, el manejo del fondo de pensiones bajo el esquema de economía de costo, se podría hacer frente a los demás compromisos de seguridad social para los trabajadores y previo estudio de crecimiento económico, se determinó la creación de grandes colectivos para concentrar a grandes sectores de familias en unidades habitacionales, ahorrando distancias, esfuerzos y fatigas, pero sobre todo haciendo viable que los trabajadores disfrutaran de una vivienda digna, política que rindió frutos, reconocimiento y estabilidad política, ejemplo de esto: multifamiliares, colonias para burócratas, unidades en condominio, política que permitió el avance de la seguridad social.<sup>157</sup>

La Ley de 1947 expandió los servicios a cargo de la dirección:

“Planificada convenientemente la política financiera de la institución, se procedió a estructurar el régimen de los demás servicios a favor de los trabajadores del estado cuyo bienestar a constituido él más caro anhelo de pensiones, ya que, mientras la salud, la comodidad y la cultura sean un lujo inaccesible a la gran mayoría de la población, nuestra unidad nacional no adquirirá relieves definitivos.”<sup>158</sup>

En conclusión, el diagnóstico nos permite entender, que es a partir de la ley de 1947 cuando se proyecta un ambicioso programa integral de la dirección de pensiones,<sup>159</sup> con el propósito de beneficiar con mejores prestaciones a la burocracia en general, quedando la planeación de estos al cuidado de los órganos directivos con la participación de los sindicatos en su administración, llegando en su devenir a extremos y excesos como el ampliar en el artículo 3ª a XXI prestaciones el ámbito de seguridad social del ISSSTE, que

---

<sup>157</sup> *Memoria 1925 -1950, de la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro*, Ob. Cit., pág. 10

<sup>158</sup> *Idem*. Pág. 10

<sup>159</sup> Este es el referente de las reformas posteriores donde se cambia la denominación del organismo y se amplían las prestaciones y servicios, D.O.F. 3 de diciembre de 1959, *ISSSTE, Una Historia de Servicio*, primera edición, 2004, págs. 10-11

inevitablemente demuestran una falta total de previsión en el manejo de fondos, haciendo transferencias de los recursos de las pensiones a otros rubros, como el de la vivienda, servicios médico, maquillando cifras, con el único propósito de orientar a la institución con fines políticos, más que administrativos.

Por ese motivo, se considera que una de las grandes causas de la crisis en el manejo de las pensiones es por una falta total de planeación <sup>160</sup> de quienes han tenido y tienen a su cargo la dirección del organismo.

De que sirve manejar cifras, estadísticas demográficas, de nuevas enfermedades, una mayor longevidad en los trabajadores, si la realidad es que en lugar de planear con lo que se tiene, y buscar alternativas para una solución adecuada sin lesionar el sistema público y solidario pensionario, busquen la salida fácil para manejar los fondos vía las AFORES.

La única respuesta la encontramos en el interés de un estado empresario que recibe las ordenes de los organismos internacionales para privatizar la seguridad social de los trabajadores al servicios del estado, esa es la razón por la que el Banco Mundial para impulsar la reforma, prestó al gobierno en turno 500 millones de dólares<sup>161</sup> para pagar los bonos de reconocimiento, que a su vez se van a depositar en las cuentas individuales de cada trabajador, que serán administrados por las SIAFORES hasta que el trabajador cumpla la edad para pensionarse, esto es, un negocio redondo visto por la óptica de los bancos que con la intención de lucro planean todas sus acciones.

---

<sup>160</sup> DELGADO Moya Rubén, Ob. Cit., págs. 43-46. Él autor hace un análisis de esta etapa, bajo la idea de Marx “No hay que dejar las cosas como están sino revolucionarlas”, sobre este tema Cfr, MARTÍNEZ Morales Rafael, *Derecho Administrativo Tercer y Cuarto Curso*, Ob. Cit., págs. 205 -216.

<sup>161</sup> Artículo publicado en el Periódico La Jornada el día 31 de octubre de 2004 de Roberto Garduño intitulado “El B.M. Aportó Fondos Para Impulsar la Reforma a Pensiones en el ISSSTE.”

#### **4.4.2 DIRECCIÓN**

Como toda organización, la ley señala que el director será nombrado por el Ejecutivo Federal, característica propia de los organismos descentralizados.

Desde su inicio, este nombramiento permite el control y centralización de poder del presidente en turno; se reafirma la idea de Max Weber de que el tipo más puro de dominación es aquel que se ejerce por medio de un aparato administrativo burocrático, y por obvias razones administrar los recursos, privilegiando los programas del gobierno en turno.

Durante los 70 años de hegemonía del PRI, se tradujeron en avances que se reflejan en la cobertura de las prestaciones y servicios consignados en el artículo tercero de la ley del ISSSTE, programas de vivienda, tiendas, farmacias y asistencia social, no solo para los trabajadores y sus derechohabientes sino para la población en general.

Esta etapa de dirección es la caja de resonancia de las políticas emitidas por el presidente, que se condicionan al manejo político y no a salvaguardar y administrar los fondos de pensiones.

Todos los directores que ha tenido el ISSSTE, ocuparon puestos en la estructura política del estado, como senador, diputado, dirigente, o bien un lugar privilegiado en la administración pública, y el actual no es la excepción, que pretende cubrirse con el manto del respeto a los programas de seguridad social, pero que en el fondo, siguiendo las directrices de su jefe, persigue el interés de las administradoras de fondos y empresas especializadas, que en forma voraz esperan cautelosas, los recursos del fondo de pensiones, de la vivienda y de los bonos de reconocimiento que se aplicarán con motivo de la antigüedad de los trabajadores.

De los funcionarios que han ocupado el cargo de director (1925 –2004) <sup>162</sup> se puede comprobar que la etapa de dirección en el ISSSTE, tiene un manejo eminentemente político <sup>163</sup> dentro de la aristocracia gubernamental y que ha generado en el tiempo los problemas que presenta en su situación financiera, y que debería atenderse por los organismos encargados de dar seguimiento a las conductas que generan daño en el patrimonio del estado, o bien, conductas ilícitas que pueden ser calificadas por el órgano encargado de él; se propone la realización de auditorias con ese propósito. <sup>164</sup>

Los problemas que afronta el ISSSTE provienen del hecho que la política se antepone a lo administrativo y por tanto, es un problema de origen.

Tan político es el puesto, que en esta administración se maneja el slogan “Transformar al ISSSTE es tarea de equipo”, nos preguntamos cuanto dinero implica su manejo, cuanto dinero se invierte para el manejo de imagen del director, con sus fascículos mensuales, y cuanto cuestan las encuestas de la empresa Mitofsky, la respuesta se encuentra en el quehacer político de dicho funcionario, que realizando una política mediática de comunicación interna, o manejando la imagen personal, <sup>165</sup> espera lograr dicha reforma.

---

<sup>162</sup> *ISSSTE, Una Historia de Servicio*, Ob. Cit., Págs. 30 -31.

<sup>163</sup> Cfr, ROBLEDO Santiago Edgar, *Revolución Mexicana y Seguridad Social*, Talleres Gráficos de México, 1975, tomo I; del mismo autor, *Epistolario de la Seguridad Social*, primera imprenta Arona, México, 1976.

<sup>164</sup> Periódico La Jornada del día 31 de octubre de 2004, Artículo de Roberto Garduño, “*El BM aportó fondos para impulsar la reforma a pensiones en el ISSSTE*” al final del artículo, propone la realización de auditorias para saber qué pasó con el fondo de pensiones y fincar responsabilidades.

<sup>165</sup> GONZÁLEZ Roaro Benjamín, *La Seguridad Social en el Mundo*, Editorial Siglo XXI, México, 2003. Él autor realiza un estudio comparado de las legislaciones sobre seguridad social de América, Europa, África y Oceanía, que en nada ayuda al problema que tiene por resolver, solo sirve para crear imagen.

### 4.4.3 ORGANIZACIÓN

Su estructura, funciones y atribuciones derivan de la ley que le da origen, del estatuto orgánico y del reglamento de prestaciones.

Esta etapa es el talón de Aquiles de la administración pública en todos sus niveles, como también de las empresas asociaciones o partidos políticos.

Sus órganos de administración se han vuelto obesos e infuncionales, son demasiados los integrantes de los niveles superiores, por ejemplo, la junta directiva con 10 miembros, 5 representantes o titulares de la administración centralizada y otros 5 representantes de la federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, que no hacen otra cosa que validar los acuerdos de los superiores.

El organigrama actual es enorme, en comparación a la que en un inicio integraba la dirección de pensiones civiles,<sup>166</sup> es un abuso de los mandos medios y superiores, que han hecho crecer a un enano de la seguridad social con cabeza grande y sin piernas, con la idea proveniente del estado empresario.

Las grandes cantidades que se cubren como sueldos, compensaciones y bonos, incluyendo los seguros de gastos médicos mayores, son abusos en el manejo de los presupuestos del organismo y más si existe como señalan crisis financiera.<sup>167</sup>

---

<sup>165</sup> *Memoria 1925 -1950, de la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro*, Ob. Cit., págs. 14-28. Dentro de su estructura funcional se consideraban: una junta directiva, una dirección, una subdirección y algunos departamentos, que hacían en su mayoría las mismas funciones de las actuales subdirecciones generales y jefaturas de servicios.

<sup>166</sup> Este problema ocasionó el enojo del Presidente Fox con la Cámara de Diputados, quién recortó parte de los recursos consignados en el capítulo 1000 del proyecto de presupuesto con el que pretendía ampliar las estructuras de mandos medios y superiores (se puede comprobar en los periódicos de mayor circulación del 18, 19 y 20 de noviembre de 2004.

Bajo esta perspectiva, la etapa de organización refleja como problema esencial el manejo desmedido de las estructuras funcionales, esta debería estructurarse bajo la premisa (hacer más con menos) y así, sobrarían recursos para ser canalizados al fondo de pensiones.

#### **4.4.4 CONTROL**

Descansa esta etapa en manos del órgano superior que es la junta directiva, auxiliada por una comisión nacional de vigilancia, por la contraloría interna y en la evaluación de la función, la secretaría de la función pública, de la que se cree la conveniencia que desaparezca por el alto costo que implica su operación y los pocos o casi nulos resultados obtenidos desde su creación.

Se podrían ampliar los comentarios con relación a esta etapa con los que se contienen en el capítulo segundo, <sup>168</sup> se reduciría a la pregunta siguiente, ¿Para qué se integra como órgano superior administrativo de control a la junta directiva, con representantes del gobierno y de la FSTSE (cogestión) si en realidad la dependencia se encuentra según el director en una crisis financiera?

La respuesta se debe encontrar en la práctica seria y responsable de auditorías por las que se detecte en qué momento se agotó el fondo de pensiones y qué se hizo y qué se hace con las cuotas y aportaciones de los trabajadores y dependencias cotizantes.

---

<sup>167</sup> GARCÍA Ramírez Sergio, Ob. Cit., págs. 63- 75



## 4.5 PROSPECTIVA

Se forja esta concepción del organismo que nos ocupa, reconociendo un presente que se debate en las aguas turbulentas de la realidad económica<sup>169</sup> que impulsa los caminos vertiginosos a que esta expuesta la vida de las personas físicas, en su entorno bio-psico- social, y en mayor medida en las personas morales que emergen en el campo económico, como también, las creadas por un estado benefactor que son las de seguridad social como el ISSSTE.

Sin olvidar las orientaciones de quienes se han ocupado de los grandes temas referentes a las organizaciones, y al estado en particular expuestas someramente dentro de los apartados que integran la presente investigación, necesariamente nos detenemos a reflexionar en las premisas en las que fundamentan sus teorías, para explicarnos el presente y contribuir en la conformación de esquemas que permitan dar solución al tan debatido tema de la seguridad social, porque como dice Marx, lo importante de este mundo, no es pensar o idealizar, sino lo importante es encontrar respuestas y alternativas para transformar la vida misma individual y social y dentro de esta, al estado y al derecho.

Bajo esta perspectiva hemos caminado a través del tiempo dedicado para tratar de conformar la investigación, con el propósito de escuchar las voces, de economistas, sociólogos, juristas, dirigentes sindicales patronales o representantes de los trabajadores como a los propios funcionarios y empleados encargados de la definición de políticas en la aplicación de presupuestos y su gasto financiamiento, para fijar una idea clara sobre los problemas que afrontan los sistemas de seguridad, no solo en México sino en el

---

<sup>169</sup> Cfr. FORRESTER Viviane, *El horror económico*, 2ª edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2000. La autora llega al extremo de señalar que hay algo peor que la explotación del hombre, la ausencia de explotación: que el conjunto de los seres humanos es considerado superfluo, y que cada uno de los que integran ese conjunto tiembla ante la perspectiva de no seguir siendo explotable.

mundo, esto fundamentalmente a través de los medios de comunicación <sup>170</sup> y de los avances tecnológicos como lo es el Internet para fijar como lo mencione anteriormente, una posición congruente.

Un primer paso que pone de manifiesto la idea privatizadora de los fondos pensionarios y que nos orienta a presentar alternativas de solución, es la reforma a la Ley del Seguro Social, que trastoca el sistema de pensiones para los trabajadores que en un futuro se incorporen a prestar sus servicios al IMSS, y que ha ocasionado la definición de bloques o fuerzas encontradas, para jugar un papel protagónico en el reconocimiento o el rechazo definitivo de estas reformas.

Sin lugar a duda, en este campo se han hecho valer argumentos sólidos respecto a la necesaria reforma no únicamente del sistema de pensiones, sino de manera integral de todo el paquete de prestaciones, servicios y sistema pensionario, que corre a cargo del Seguro Social, para aliviar las finanzas de este organismo que ha sido orgullo de México frente a otros países en su manejo y proyección a futuro. <sup>171</sup>

Pero otros en el bloque del sindicalismo independiente, se han expresado ante la opinión pública argumentando que con estas reformas se trastocan los derechos sindicales reconocidos en el contrato colectivo de trabajo, al condicionarse las contrataciones presentes y futuras al acuerdo del comité técnico del IMSS, que podrá hacerlo siempre y cuando cuente con los recursos presupuestales que garanticen la viabilidad de las plazas por contratar. <sup>172</sup>

Todo este panorama se ha empañado por el manejo político que se le ha dado al tema en cuestión, y que lejos de resolver el problema financiero del IMSS, los

---

<sup>170</sup> Artículo publicado en él El Financiero el día 4 de noviembre de 2004, por María Elena Rivera

<sup>171</sup> Cfr., RUÍZ Moreno Ángel Guillermo, *Nuevo Derecho de la Seguridad Social*. Él autor sostiene la idea del papel protagónico que ha jugado el IMSS, a nivel nacional e internacional, desde su creación.

<sup>172</sup> En un análisis cronológico de primeras planas, artículos y columnas de los meses julio a diciembre de 2004, de los periódicos La Jornada, Financiero y Universal, se puede comprobar el manejo de estas ideas.

vuelve a un panorama oscuro y sin solución en el corto plazo, exponiendo al organismo con esta posición a una investida sin límite de los intereses privados envueltos en el mundo de políticas y programas privatizadores de la globalización.

Todavía hay quienes se dan el lujo de manejar una posición radical, criticando como burla estas reformas en sus conferencias mañaneras, con el ánimo de ganar adeptos en su posición enferma de mantener el poder a toda costa, manejando en los medios de comunicación, como solución, la pensión universal.

En este marco se suman los sindicatos en la defensa legítima de sus intereses que por igual nos invita a reflexionar, si en realidad se defiende en interés de los trabajadores que a través de sus luchas y sagacidad de sus líderes, obtuvieron mejores conquistas y prestaciones como, las derivadas de la previsión y la seguridad social; me parece legítimo que en los contratos colectivos se definan con claridad estas prestaciones, ganadas a pulso, pero también debemos considerar que si las comparamos con las de otras organizaciones, resulta que se pueden considerar como de privilegio, lo que no sería equitativo.

En este orden, el tema de la seguridad social ha sido utilizado por el Gobierno Federal actual, con una idea empresarial, poniendo el dedo en la llaga en tiempos que no permiten un avance sustentable en lo político, económico y social, son medidas, que lejos de ayudar, vienen a hacer caldo de cultivo de confrontación cotidiana entre los grupos en el poder.

No menos absurda la posición, del Gobierno del Distrito Federal, de tratar de resolver el sistema pensionario con ayuda o complemento a quienes viven en el Distrito Federal y menos con presupuestos de egresos

autorizados por el congreso que derivan de las contribuciones del pueblo y de las exportaciones de los hidrocarburos.

Esta medida populista, solo sirve para sumar los votos de quienes se benefician con este programa, pero que en el futuro no podrían satisfacer los reclamos de la población adulta en aumento, no solo del complemento de la pensión, cantidad en dinero, sino de los servicios mínimos de salud y asistencia social por lo costoso de estos.

Merece igual atención el Seguro Popular instrumentado por el Gobierno de Fox, que no puede ser otra cosa que una medida clientelar al igual que el programa oportunidades, para captar votos en miras a la elección del 2006, este seguro no es otra cosa que la práctica realizada por años en los estados y en Distrito Federal, a la población que vive en la miseria o de escasos recursos económicos, quienes por una razón de humanidad deben recibir el servicio médico, la hospitalización, mediante el pago de una cuota mínima, previo estudio económico.

Esto que hace la Secretaría de Salud, se venía haciendo anteriormente en forma coordinada con los estados, Distrito Federal y municipios, con la infraestructura hospitalaria con la que contaban agregando la de los hospitales privados que también contribuían a estos servicios, sin olvidar que tanto el ISSSTE, DIF, IMSS y Secretaria de Salud prestaban por igual este servicio en casos de urgencia, y mediante pases de cortesía.

Para atacar frontalmente el problema de la seguridad social, debemos plantearnos la siguiente pregunta, ¿Hacia donde y porque derroteros debemos orientar el régimen de salud, asistencia social y seguridad social del pueblo en general y en particular de quienes prestan sus servicios en el campo de la producción, o bien, al estado, incluyendo en este vasto universo a todos los trabajadores, empleados y funcionarios que prestan sus servicios a la

federación, estados, municipios y gobierno del Distrito federal, sin olvidar a los trabajadores, empleados y funcionarios de las universidades?

La respuesta se encuentra en la praxis, concebir en esta una forma que venga a definir el presente y proyectar el futuro de los trabajadores al servicio del estado.

Transformar lo que sea posible, suprimir aunque nos duela lo insostenible y proyectar en el derecho y por ende, en el Estado un sistema que se ajuste a los tiempos actuales y los que están por venir, de mayor presión del mundo globalizado, escuchando las voces de quienes cotidianamente se ocupan de este tema.

Para conformar un esquema congruente con las necesidades actuales de los trabajadores al servicio del estado se proponen los siguientes apuntamientos, que una vez valorados en su conjunto, pueden servir de marco a la solución de tan debatido tema: **“el de la seguridad social.”**

#### **4.5.1. PROPUESTAS**

- 1.- Medidas a corto plazo
  - A) Por su responsabilidad en el manejo del fondo de pensiones, desde la creación de la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, hoy ISSSTE, Estados Unidos Mexicanos por conducto del Congreso de la Unión deberá canalizar recursos, consignados en el presupuesto de egresos, para cubrir las pensiones y prestaciones que disfrutan actualmente los pensionados y sus derechohabientes, y atender por otra parte la reforma al sistema de pensiones por considerarse injusto jubilarse a los 55 años de

edad, modificándose los artículos 61 y 82 de la Ley del ISSSTE.<sup>173</sup>

Una de las razones que justifican la medida, es la expresada por el Director del INAPAM:

“Es una injusticia que algunas personas se jubilen a los 55 años de edad, cuando pueden trabajar 15 o 20 años más “de ahí que una modificación en ese sentido” podría ayudar a las finanzas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Servicio del Estado (ISSSTE) y del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) porque pagaríamos cuotas durante más tiempo. Cerca de mil personas se suman diariamente a las filas de la senectud, lo que implica 400 mil mexicanos al año. Pero ante el proceso de envejecimiento poblacional, se prevé que en 2030 la cifra se elevará a 200 personas diarias.”<sup>174</sup>

- B) Se deben reformar los artículos 16 y 21 de la Ley Orgánica incrementándose las cuotas y aportaciones de trabajadores (9%) y dependencias (18.75 %) y suprimirse las prestaciones contenidas en las fracciones IV, V, VI, VII, IX, XII, XIII, XIV, XVII, XVIII, XIX, XX y XXI del artículo 3° de la propia Ley, debiéndose destinar al fondo de pensiones las cantidades que resulten de los ajustes que se hagan con motivo de la desaparición de esas prestaciones y servicios.

---

<sup>173</sup> Se refieren estos numerales a la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios y la de cesantía en edad avanzada; se considera viable el aumento de la edad a 75 años conforme los estudios actuariales realizados al efecto y un dato importante se desprende del artículo 90 Bis o de la Ley del ISSSTE que atiende la edad de 75 años en el manejo del fondo de retiro.

<sup>174</sup> Artículo periódico en el periódico El Financiero, el 16 de noviembre de 2004, de Guadalupe Cadena denominado “*Urge Reforma al Sistema de Pensiones: INAPAM.*”

La justificación se encuentra en los antecedentes del organismo, si bien es cierto, que en una época estas prestaciones sirvieron en buena medida para solventar los requerimientos de los trabajadores y público en general, actualmente no se cumple con ese propósito por no poder competir en precios con las empresas trasnacionales;

A guisa de ejemplo: tiendas, servicios turísticos y funerarios, además de presentar un alto costo de operación, mantenimiento de la infraestructura y sobre todo una desmedida contratación de empleados de confianza por lo que se hace recomendable la desaparición de estas áreas administrativas y una planeada reubicación de los trabajadores de base en las áreas que continúen operando: servicio médico, prestaciones económicas, personal o guarderías.

- C) Las organizaciones sindicales deberán contribuir al fortalecimiento del fondo, incorporando a las cuentas individuales de trabajadores parte del monto de capital y de intereses que devengue el manejo del fondo de ahorro capitalizable, que se constituye por aportaciones de las cuotas sindicales y de la dependencia, quedando la obligación a cargo del sindicato una vez que el trabajador cause baja, y que continuará hasta su fallecimiento, este es un deber derivado del manejo del fondo de pensiones en donde el sindicato debe considerarse corresponsable.
  
- D) Todos los recursos destinados por el gobierno al pago de la primas de los seguros de gastos médicos mayores, serán suspendidos a partir de la reforma, canalizándose estos recursos al fondo de pensiones del ISSSTE, ya que en la práctica los mandos medios y superiores tienen derecho a disfrutar de estos

beneficios y paralelamente de todos los que corren a cargo del Instituto.

- E) A los pensionistas a partir de la reforma se les descontará mensualmente de su pensión la cantidad que señalen los cálculos actuariales, con el propósito de que reciban en forma eficiente el seguro de enfermedades, maternidad y medicina preventiva, pero sobre todo, el servicio médico y de medicinas, cuando acudan a recibir el servicio y ser tratados sin discriminación.<sup>175</sup>

Para lograr este propósito, debe modificarse el capítulo de sanciones de la ley, reglamento de condiciones generales de trabajo y reglamento interno de centros hospitalarios. Los motivos que justifican esta reforma obedecen al hecho de que la generalidad de la población adulta, por su edad y condición física se ve expuesta a las enfermedades propias del paso de los años; la mayor cantidad que invierte mes a mes en el pago de medicinas adquiridas en lo particular a precios exorbitantes, puesto que el ISSSTE al no contar con ellas, los deja en completo estado de vulnerabilidad.

Por ello es preferible contar con un servicio médico eficiente en el Instituto, por que de lo contrario se ve expuesto al desenlace de la enfermedad, por no contar con los recursos suficientes para afrontar la situación crítica, ya no se diga cuando requiere de atención hospitalaria.

---

<sup>175</sup> *ISSSTE, una Historia de servicio*, 1ª edición Publicación ISSSTE, México, 2004, Se cuenta con la infraestructura necesaria y nuevos programas por cumplir, ejemplo, salud a distancia, tele cirugía y laparoscopia asistida por un brazo robótico.



## 2.- Medidas a mediano plazo

- A) Se debe modificar la Ley del ISSSTE para dar paso al manejo del fondo de pensiones, por las Afores, ya que a la fecha el artículo 3° fracción XXI de su Ley Orgánica, ubica como prestación al fondo de ahorro, que es administrado actualmente a través de dos cuentas individuales de cada trabajador, (para fondo de retiro y de vivienda). El ISSSTE ordena al Afore del Banco Nacional de México la forma en que debe manejarse financieramente el de sus trabajadores.

Esta es la realidad por la que atraviesa la regulación de dicha prestación, y que servirá de antecedente en la toma de la decisión final, ya que conforme los tiempos electorales de este año (2004) la sucesión presidencial anticipada, más la confrontación en la autorización del Presupuesto de Egresos de la Federación, es difícil que se llegue a un punto de acuerdo; importante es el hecho que la idea privatizadora se encuentra incubando en la propia Ley de ISSSTE, artículo 90 bis a 90 bis. T. <sup>176</sup>

- B) Como un reconocimiento a los trabajadores del estado incorporados a su régimen, y con los resultados obtenidos de las medidas de corto plazo, la creación de un fondo para cubrir:
- a) Las pensiones y prestaciones económicas de los trabajadores y familiares que disfrutaban a la fecha de estos beneficios, así como los incrementos que en los términos del artículo 57 de la Ley en cita, con los topes a los mínimos y máximos en el manejo de las pensiones.

---

<sup>176</sup> Otras propuestas se han manejado en los periódicos La Jornada, El Universal y Reforma en el 2004; creación de un fondo similar al del rescate bancario, una Afore pública, un bono de reconocimiento o incremento de cuotas y aportaciones.

Se debe derogar el artículo 58 de la Ley; ninguna pensión distinta a la otorgada en los términos del artículo 57, a partir de la reforma y las que rebasen los topes se ajustarán a los máximos previstos en esa Ley, desapareciendo pensiones vitalicias otorgadas por otros poderes (legislativo y judicial) esto es, actuando con justicia en la debida protección del fondo.

- b) Los trabajadores al servicio del estado contribuirán por virtud del descuento quincenal en su sueldo, al igual que la aportación de la dependencia, a la integración de un fondo complementario, cuando se realice la intervención de la Afore, que según la Ley para el Sistema de Ahorro para el Retiro y las relativas de la ley del ISSSTE, el sistema utilizado por los bancos es pagar en una sola exhibición los fondos contenidos en las cuentas individuales o una renta vitalicia, y al término de estas el trabajador se queda sin prestación económica alguna y menos el disfrutar del servicio médico, el fondo complementario serviría para estos propósitos.

### 3.- Medidas a largo plazo

Deberán tomarse por quienes detenten el poder en el 2006, dependiendo de la plataforma política electoral y de los compromisos asumidos en la campaña presidencial, lo cierto es que las necesidades la población en general y en particular de quienes lleguen a la edad de la senectud, impondrán como medida urgente el conformar un sistema nacional de salud y dentro de este, en lo particular, un sistema integral de seguridad

social, que incorpore por una parte a los trabajadores en lo general y en lo particular a los trabajadores al servicio del estado (Federación, Estados, Municipios y Gobierno del Distrito Federal).

## **Conclusión**

Mucho se ha escrito sobre el ISSSTE, bien con el afán protagónico de quienes han ocupado la Dirección General, sirviéndoles de plataforma ideológica y con el propósito de mantenerse en la estructura del poder, otros los más con la intención de buscar alternativas para solucionar no solo en la forma sino en el fondo el problema de pensiones que se encuentra estancado desde tiempo atrás y que puede considerarse como una corresponsabilidad del Gobierno de la República por expandir con una planeación adecuada, los seguros, prestaciones y servicios a cargo del organismo, y por otra parte, de los trabajadores que por el impulso de la lucha sindical en la alianza establecida, han presionado a los gobiernos en turno para lograr mejores prestaciones.

Así, se entrelaza pasado y presente de pueblos y sociedades y de sus instituciones como el ISSSTE, para presentar soluciones en una retrospectiva de conjunto, deteniéndose a afrontar con responsabilidad el problema del pueblo en general cuando lleguen a la edad adulta y en particular a quienes prestan sus servicios al Estado.

Y, nos preguntamos ¿Porqué no aprovechamos el avance de la ciencia y la técnica para satisfacer las necesidades primarias y los mínimos indispensables que requiere el ser para dignificarlo en su entorno bio-psico-social?

La respuesta la encontramos en los valores que deben nutrir al ser humano para afrontar el avance sin fronteras de la globalización y estar preparado para incorporarse a los reclamos que presentará en el tiempo la lucha de clases por venir.

## **CAPÍTULO QUINTO**

### **LOS TRABAJADORES DEL ISSSTE FRENTE AL ESTADO**

#### **5.1 GENERALIDADES**

El tema de la investigación se centra en analizar cual es el ámbito en que se regula el régimen de los trabajadores del ISSSTE dentro del espectro global de los trabajadores al servicio del estado. Su referente lo encontramos en la conformación del aparato administrativo burocrático de dominación, al decir de Max Weber, que en el estado mexicano se encuentra determinado, dentro del marco constitucional; en la división de poderes a nivel federal, estatal, municipal, y en la del gobierno del Distrito Federal.

Lo anterior, motivado por el desarrollo de la función administrativa o administración pública y por el movimiento permanente de las formas de organización, integradas en la faceta administrativa de los actos del estado, que proyecta para desarrollar como se dijo en capítulos precedentes las funciones a su cargo.

Quiere esto decir, que los trabajadores de base en sus relaciones con el estado, como persona moral y como patrón, son una parte del todo integrado con los altos funcionarios y aquéllos que se consignan en el artículo 108 constitucional que a la letra dice:

“Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda

persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”<sup>177</sup>

Se amplía la descripción con lo señalado en el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que en sus distintas fracciones determina que la naturaleza jurídica de éstos depende de la función de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos o valores, auditoría, control directo de adquisiciones, de inventarios, de asesoría o consultoría, secretarios particulares.

Se complementan en la praxis administrativa, por la descripción particularizada y autorizada de los catálogos de puestos y la asignación de presupuestos para cubrir los sueldos y demás prestaciones de los servidores públicos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tratándose de la Federación; similar tratamiento lo encontramos en los estados, municipios y gobierno del Distrito Federal.

Por otra parte, señala que son trabajadores de base los que no reúnen las características antes expuestas y por así determinarse en el artículo 6° de la propia Ley.

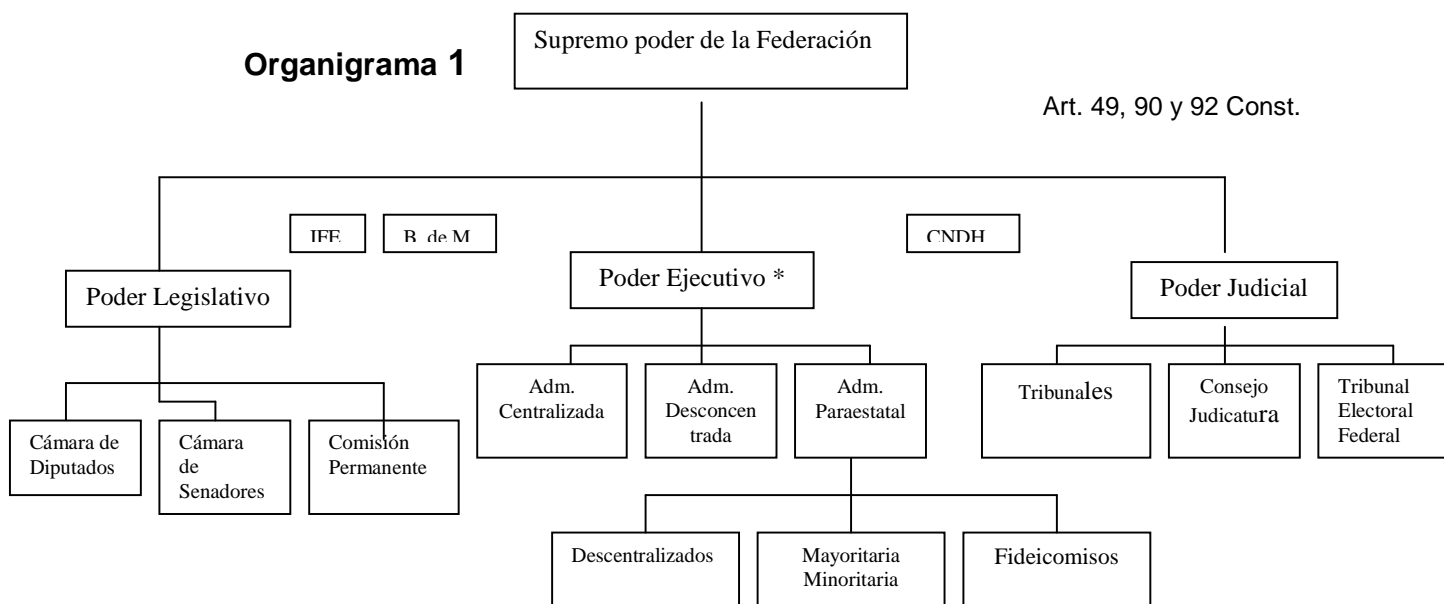
Es importante destacar que estas dos categorías de trabajadores sirven de marco a los estudios de los versados en la ciencia de la administración, administrativistas y civilistas que analizaremos con posterioridad, dada la importancia que tiene para dimensionar cuál es la naturaleza jurídica de las relaciones de los trabajadores con el estado, donde ubicamos a los trabajadores del ISSSTE.

---

<sup>177</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ob. Cit. págs. 123 y 124

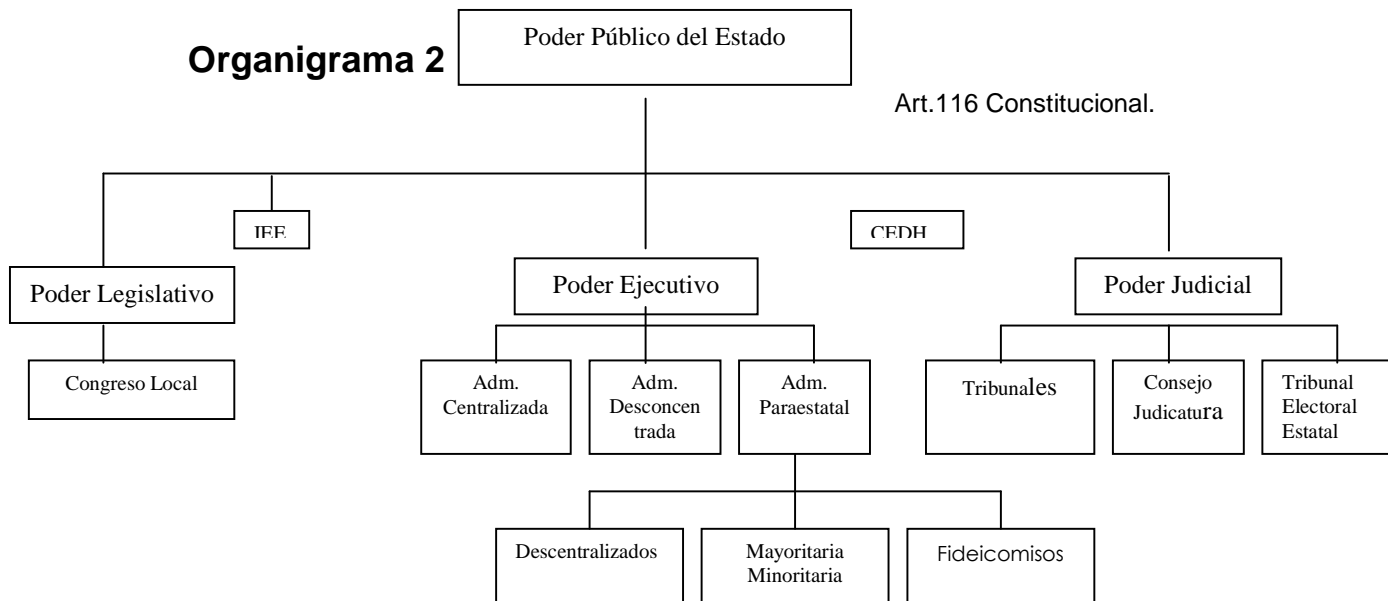
## 5.2 ORGANIGRAMAS

En una panorámica de conjunto podemos conocer a simple vista la ubicación de estos funcionarios en la estructura jurídico, político, administrativa del estado mexicano, en sus tres poderes y en sus diversas formas de administración, siguiendo los lineamientos que sobre ésta nos ofrecen las etapas de dirección y organización del proceso administrativo descrito en el capítulo segundo de esta investigación.

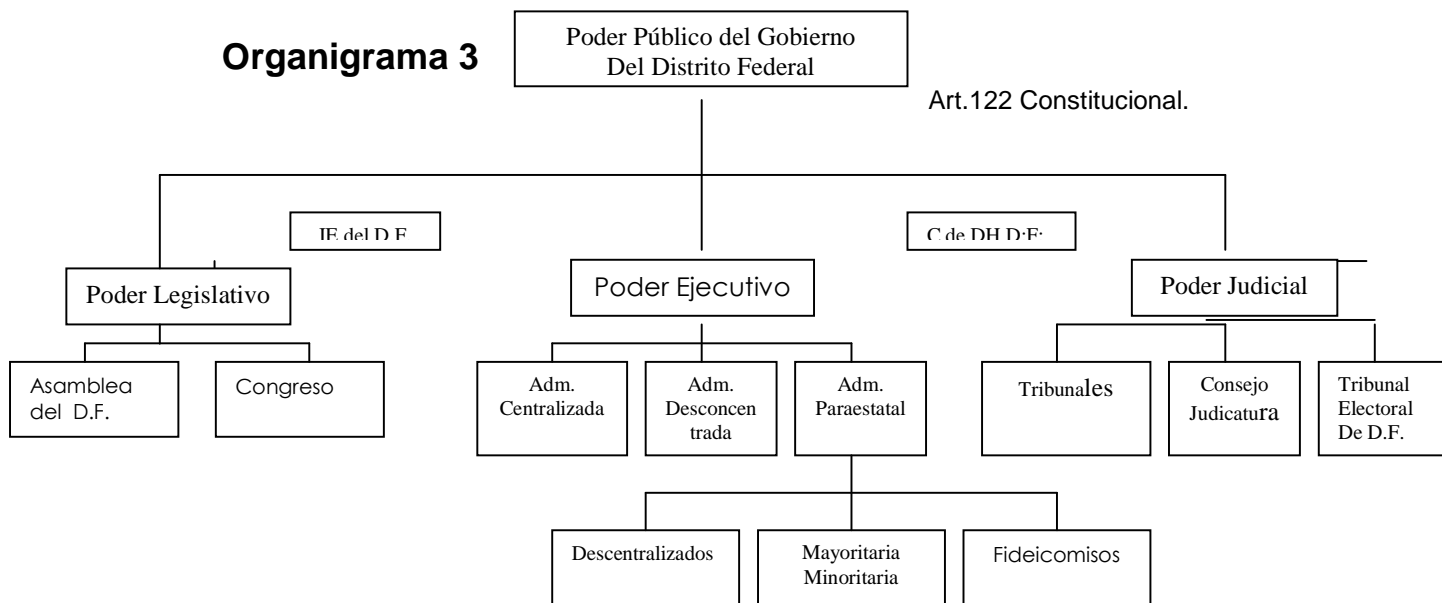


\* Resulta excesiva la estructura funcional actual del Ejecutivo, contenida en el acuerdo que establece las unidades administrativas de la Presidencia de la República, publicado en el diario oficial de la federación con fecha 1º de agosto de 2003.

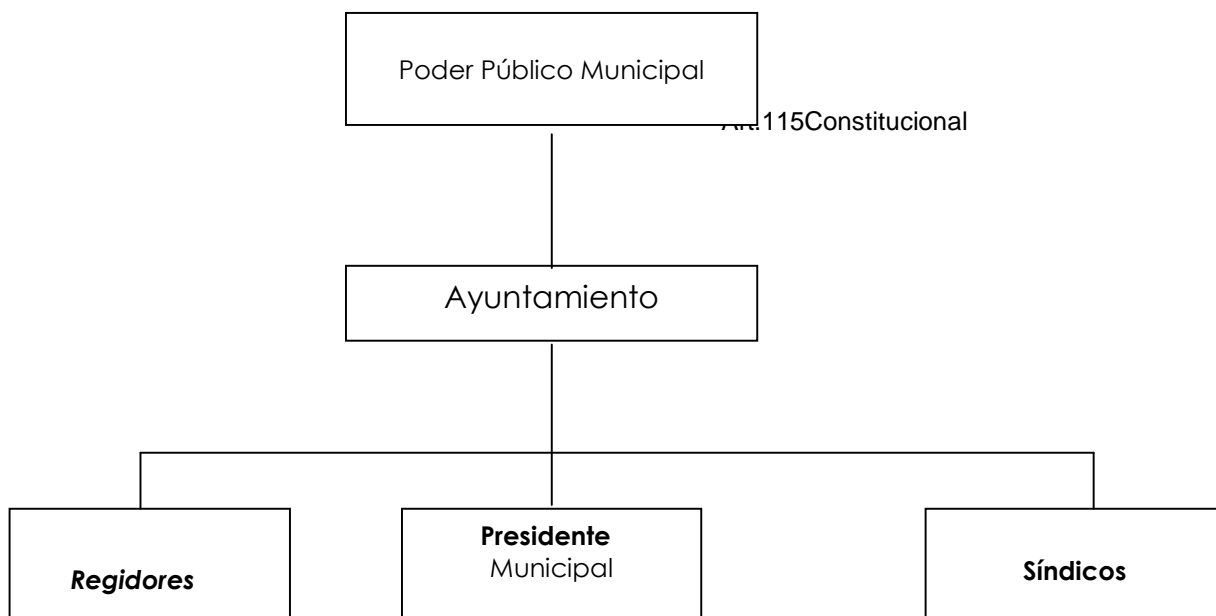
**Organigrama 2**



**Organigrama 3**



## Organigrama 4



### 5.3 NATURALEZA JURÍDICA DE LAS RELACIONES DE ESTOS TRABAJADORES CON EL ESTADO

Unos creen que esa relación es equiparable a un contrato privado: arrendamiento.<sup>178</sup>

“En México, la legislación del primer Código Civil (1870) reconoció, en la exposición de motivos, que [parece un atentado a la dignidad humana llamar alquiler a la prestación de servicios personales.] Por tanto, desde 1870, se separaron en México el contrato de trabajo y el de arrendamiento. Sin embargo, los contratos de trabajo y de obra quedaron todavía juntos. A consecuencia de la revolución Mexicana,

<sup>178</sup> ROJINA Villegas Rafael, *Derecho Civil Mexicano*, tomo sexto, Contratos, Vol. I, tercera edición, Ed. Porrúa, México, 1977, pág. 547.



el concepto de trabajo salió, finalmente, del código civil. De este modo se separaron en el derecho mexicano, en dos etapas, tres contratos que, durante dos milenios, habían sido compañeros de viaje.”<sup>179</sup>

La clasificación Romanista se refiere a la figura del arrendamiento: *locatio conductio rei* (cosas), *locatio conductio operis* (de obra) y *locatio conductio operarum* (prestación de servicios).<sup>180</sup>

También se utilizó la figura jurídica del mandato, comodato y compraventa para justificar la relación de explotación que se daba entre quien prestaba un servicio y el que lo recibía, afortunadamente la legislación laboral rompió de tajo la aplicación del contrato privado, donde prevalece la voluntad de las partes, que es la suprema ley en este tipo de convenciones.

Actualmente la administración en sus tres niveles de gobierno, abusa en la utilización del contrato de servicios profesionales, porque hace suponer que todos los burócratas tienen una profesión y un título respectivo, por ese motivo se ha utilizado el servicio civil o profesional de carrera, para legitimar los puestos de confianza dejando al arbitrio, o discrecionalidad del superior jerárquico el nombramiento de estos puestos, encubriendo la razón de manejarlos en ese sentido, y no permitir que estos trabajadores de confianza disfruten de ninguna prestación.

Empero, se debe atender en este rubro lo que señala el artículo 123 apartado “B” en su fracción XIV “La ley determinará los cargos que serán considerados

---

<sup>179</sup> MARGADANT S. Guillermo F., *El Derecho Privado Romano*, segunda edición, Editorial Esfinge, México, 1965, págs. 414-416.

<sup>180</sup> LASTRA Lastra José Manuel, *Derecho Sindical*, tercera edición, Ed. Porrúa, México, 1999, págs. 5-9 y GUERRERO Euquerio, *Manual de Derecho del Trabajo*, 22ª edición, Ed. Porrúa, México, 2001, pág. 16 y PÉREZ Fernández del Castillo Bernardo, *Contratos Civiles*, quinta edición, Ed. Porrúa, México, 1998, pág. 177.

de confianza, las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.”<sup>181</sup>

Algunos criterios doctrinarios se han generado en el ámbito del derecho, en torno a la relación del estado con sus trabajadores:

**“Teoría Administrativista.** Esta posición tiene su origen en el hecho de que la relación del estado y los servidores públicos surge con motivo de un acto administrativo, como es el nombramiento, consistente este en la expresión unilateral de la potestad soberana de aquél con objeto de asignar una función pública a la persona que se considera idónea para su desempeño.

Es claro que los órganos del estado por sí mismos no podrían actuar para dar cumplimiento a los fines de éste, y que por tanto su existencia sólo puede ser posible mediante la actividad del ser humano, el cual investido de las atribuciones que la ley reconoce al órgano, ejecutan la voluntad del estado en su ámbito de competencia.”<sup>182</sup>

“Por otro lado, este criterio expresa la voluntad del estado para someter la relación con sus trabajadores a un régimen de derecho administrativo. Cabe señalar que en la mayoría de las escuelas de derecho, el tema forma parte de los programas de estudio en la materia de derecho administrativo, también son los tratados acerca de esta disciplina, los que analizan el fenómeno de las tareas burocráticas. Sin lugar a discusión, es evidente que estamos ante una relación laboral mediante la cual una persona física presta sus servicios al estado, que funge en este caso con patrón.

---

<sup>181</sup> TRUEBA Urbina Alberto y TRUEBA Barrera Jorge, *Legislación Federal del Trabajo Burocrático*, 40ª edición, Ed. Porrúa, México, 2001, pág. 15.

<sup>182</sup> MARTÍNEZ Morales Rafael, *Derecho Burocrático, Diccionario Jurídico*, Vol. 5, Oxford University Press- Harla México, 1997, pág. 98.

Por la misma naturaleza de la función pública; sin embargo, la relación se ve sujeta a un régimen legal que comporta modalidades importantes con respecto al que se aplica a los trabajadores en general, en el que, por ejemplo la forma de iniciar la relación mediante un nombramiento y no en virtud de un contrato de trabajo, la determinación del sueldo o salario por medio de una disposición administrativa y no por la negociación, así como la expedición de las condiciones generales de trabajo por parte del titular en las dependencias y no por vía de revisión o establecimiento de un contrato colectivo de trabajo. Todos son aspectos administrativos que hacen distinta la relación estado- servidor público.”<sup>183</sup>

En este contexto, el Maestro Gutiérrez y González hace un análisis de la normativa laboral aplicable a estos trabajadores,<sup>184</sup> para llegar a concluir que se trata de un convenio de nombramiento para los trabajadores de base y en dónde pueden encuadrarse los de confianza .

Trataremos de sintetizar por lo sugestivo de los comentarios de dicho autor, sobre los diversos tópicos que abarca en su disertación.

Señala que los órganos que integran el estado se ponen en movimiento y son representados por seres humanos o personas físicas titulares de la actividad que desempeñan en el ámbito de su competencia (capacidad) estableciendo diferencias entre el órgano y el titular.

---

<sup>183</sup> MARTÍNEZ Morales Rafael, Ob. Cit., pág. 98

<sup>183</sup> GUTIÉRREZ y González Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, segunda edición, corregida y actualizada, Editorial. Porrúa, México, 2003, págs. 783-826

- “1.- El titular es siempre una persona física. El órgano es algo ideal, incorporeo, y lo es, porque es parte de una persona moral ficticia, como es el Estado.
- 2.- El titular lo es sólo en razón de que desempeña actividades físicas, intelectuales o ambas, que actualizan las funciones del Estado. El órgano es siempre el conducto por el cual el estado ejerce su capacidad – competencia, ya que se trata de una parte permanente del Estado.
- 3.- El titular es transitorio, ya que como ser humano, su vida misma es temporal, ya porque esté al servicio del Estado por tiempo determinado. El órgano es permanente, ya que forma parte inseparable del Estado, es una parte integrante del mismo, y mientras haya Estado, habrá órganos.
- 4.- El titular funcionario en el desempeño del cargo, salvo casos excepcionales, percibe una remuneración por su trabajo. El órgano no puede percibir remuneración alguna, pues no es persona, ni desempeña un trabajo autónomo.”<sup>185</sup>

Así señala la diferencia entre órgano y funcionario para luego gravitar en los diferentes tipos de titulares o funcionarios al servicio del estado, que serán tantos como estructuras haya en la administración pública.

Reitera los comentarios sobre capacidad – competencia, para concluir la clasificación de los funcionarios y empleados al servicio del estado, sobre el tema de la relación laboral señala:

---

<sup>185</sup> GUTIÉRREZ y González Ernesto, Ob. Cit., págs. 733-734

“Y la respuesta es única aunque sean dos tipos de empleados, pues en efecto, el acto que hace nacer la relación laboral para los trabajadores de base y para los empleados de confianza es igual, aunque el procedimiento para su creación se ajuste a ordenamientos diferentes.

En el caso de los trabajadores de confianza, su relación se regula por la constitución, y el derecho común, y en el caso de los trabajadores de base se regula por la constitución y por la ley que le reglamenta su artículo (123-B).”<sup>186</sup>

Finalmente puntualiza:

“Pero puedo adelantarles, como ya se los dejé entender antes, que la naturaleza jurídica de la relación entre el estado y sus servidores, sea cual sea la naturaleza del cargo de éstos, es siempre creada y originada a través de un “**convenio de nombramiento**” y también les adelanto que naturalmente, casi todos los tratadistas de derecho administrativo estarán en contra de la opinión que les ofrezco, pero ello obedece a que esos señores no se han ocupado de estudiar el derecho común, y suponen que el derecho administrativo es algo traído de otro mundo despreciando, con resultados funestos para ellos, las enseñanzas del derecho común.”<sup>187</sup>

Se refuta esta tesis por el hecho de dejar a un lado el conocimiento del derecho del trabajo y en particular del derecho burocrático que en su oportunidad abordaremos.

Respecto a la influencia de estas teorías en materia laboral se comenta:

---

<sup>186</sup> GUTIÉRREZ y González Ernesto, Ob. Cit. pág. 775

<sup>187</sup> Idem. Págs. 775- 776

“En nuestro pensar, la interpretación que caracteriza a estas teorías ha sido rotundamente descartada en México, a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, la cual estableció los derechos mínimos para los trabajadores en general y limitó considerablemente la posibilidad de negociación de las condiciones de la prestación del servicio en virtud de un contrato, ya que ello indudablemente, resultaba contraproducente para aquellos que no contaban con, más patrimonio que su fuerza de trabajo. Los hechos así lo habían demostrado.

Esta innovación legislativa implicó un reconocimiento a la desigualdad de las partes en las relaciones laborales, al decretar la imposibilidad de aceptar como legal una relación con tintes tan ventajosos para el trabajador, sin antes garantizarle los derechos fundamentales apropiados a su condición.

Por lo que respecta al individuo que específicamente pone su fuerza de trabajo al servicio del estado, pasaron más de cuarenta años para que la Constitución lo protegiera.”<sup>188</sup>

A mayor abundamiento conforme la naturaleza del acto jurídico que emite el estado a través del funcionario de que se trate, se ha considerado al nombramiento, como un acto administrativo unilateral, porque la persona normalmente se incorpora al servicio del estado por medio de un nombramiento que nace de la voluntad de aquél y por lo tanto no cuenta con la voluntad del trabajador; se critica este criterio porque es mentira que se considere la voluntad del trabajador en el tratamiento de estas relaciones.

También se considera como un acto o contrato administrativo bilateral aunque con cláusulas exorbitantes de derecho privado. Asimismo, como acto

---

<sup>187</sup> MARTINEZ Morales Rafael Ob. Cit. pág. 99

condición al considerar que el acto de nombramiento que hace la administración está condicionado a la aplicación del régimen laboral burocrático, o sea, que es trabajador del estado, luego así es aplicable dicho régimen.

Incluso, se le da el tratamiento de un acto complejo ya que en éste se encierra una combinación de acto contractual y acto reglamentario, por la existencia de dos voluntades en su validez y porque esas voluntades no son realmente libres ya que están sometidas a una reglamentación impuesta básicamente en nuestro país derivada del apartado B del 123 y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La mayoría de los autores en materia del Derecho Administrativo se ocupan del tema reafirmando los criterios antes expuestos, y los más, para abarcar el horizonte de la actuación de los funcionarios, empleados y trabajadores de base, lo ubican en el capítulo de la función pública,<sup>189</sup> entendiendo por tal “la relación que existe entre el estado y sus servidores, constituida por el conjunto de derechos, obligaciones y situaciones que les vinculan.”<sup>190</sup>

Más aún:

“La función pública está determinada por el régimen jurídico aplicable al personal administrativo que presta sus servicios en las dependencias de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, es decir todos los seres humanos que a todos los niveles laboran como servidores del estado y quienes realmente realizan materialmente la actividad estatal.”<sup>191</sup>

---

<sup>189</sup> ACOSTA Romero Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1999, págs.65 a 116 Realiza el autor un amplísimo estudio sobre la función pública en el derecho comparado, destacando entre otros, clasificación de funcionarios, atribuciones y prestaciones contenidas en varias disposiciones jurídicas.

<sup>190</sup> GALINDO Camacho Miguel, Ob.Cit., pág. 233

<sup>190</sup> Idem. Pág. 233

A mayor abundamiento, otras teorías insisten en considerar que la relación que existe entre el estado y sus servidores, puede ser de derecho público o de derecho privado, en atención a la voluntad soberana del estado; y en el ámbito público analiza las tesis que sostienen que:

- “ a) La relación es un acto unilateral del estado;
- b) Es un acto contractual de derecho administrativo;
- c) Es un acto condición.

Se critica a la primera tomando en consideración lo dispuesto en el artículo 5° Constitucional que previene que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, es decir, en uso de la garantía de libertad de la persona para que trabaje mediante una justa retribución y con plena libertad, de ahí que no pueda considerarse como acto unilateral.

De la segunda el criterio es engañoso, pues si bien existe un concurso de voluntades entre el estado que nombra y el particular nombrado que acepta, también lo es que no existe igualdad en las partes, ya que el estado unilateralmente determina los derechos y obligaciones de los servidores.

Empero, “debe tenerse presente que la función pública que representa su relación ésta determinada por la obligación del Estado de cumplir con su función y que los funcionarios y empleados públicos ingresan al servicio público no con la finalidad de adquirir derechos, sino de ejercer material o intelectualmente las tareas inherentes al desempeño de las funciones del Estado, por lo cual debe sostenerse la primacía del servicio público y de las funciones del Estado, a través de las cuales

---



este realiza los servicios públicos y todas las actividades que le permiten cumplir con sus atribuciones.

Es obvio y reconocido que el Estado, como sujeto de Derecho Privado, celebra contratos con los particulares, mismos que están sujetos al Derecho Civil, pero la relación entre Estado y los servidores públicos, que mediante su actividad realizan la función pública, no puede ni debe ser encuadrada dentro del marco jurídico de Derecho Privado.

Sin embargo lo anterior no significa que el contenido de las funciones estatales anule los derechos de los servidores públicos, pues por el contrario, el régimen de seguridad social del que ya participan los servidores públicos se fortalece cada día más, pero nunca podrá ser oponible a las funciones del Estado.”<sup>192</sup>

Una mayor precisión en cuanto al tema de los servidores públicos que ingresan al desempeño de la función por la elección, se contiene en lo siguiente:

“a) Teorías que sostienen que la relación entre el estado y sus servidores está determinada por el derecho del trabajo; b) Teorías que consideran que la relación encuadra dentro del derecho administrativo; c) Teorías que consideran que la relación existente entre estado y sus trabajadores ha formado una rama autónoma del derecho; d) Teorías que consideran que la relación entre estado y sus servidores tiene aspectos administrativos.

La primera teoría se funda en el hecho de que la relación de trabajo entre el estado y sus servidores está determinada en el apartado B del

---

<sup>192</sup> GALINDO Camacho Miguel, Ob.Cit., pág. 237

123 de la constitución de 1917 y porque además regula una relación de trabajo.

“ Respecto a esta tesis, se debe afirmar que la relación entre estado y sus servidores y las leyes que la regulan no determinan una relación inherente al equilibrio entre los factores de la producción, pues evidentemente el estado mediante la actividad de sus servidores no pretende producir sino prestar servicios y realizar actividades para el desempeño de sus funciones constitucionales, por lo cual debe considerarse que la relación entre estado y sus servidores no tiene la finalidad normal de la relación especulativa de la producción.”<sup>193</sup>

La segunda teoría es la más apegada a la realidad, ya que como rama autónoma el derecho burocrático<sup>194</sup> podría entrelazar estos criterios, en virtud de la consolidación de las estructuras burocráticas administrativas de dominación, que se manifiesta en todas las personas físicas y morales que intervienen como actores en ese panorama de relaciones que se proyectan en la sociedad actual.

Independientemente de su intervención estricta en el campo de la producción, este elemento si bien es determinante en unos trabajadores, no puede ser excluyente en otros, que indirectamente participan en la vida diaria en el mercado de bienes y servicios, llámese estado, organizaciones, asociaciones públicas o privada, sindicatos, partidos políticos por decir alguno. El elemento motor en estas relaciones es el poder legitimado en la estructura a través del aparato administrativo de dominación.

---

<sup>193</sup> GALINDO Camacho Miguel, Ob.Cit., págs. 239-240

<sup>194</sup> Cfr. ACOSTA Romero Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, 2ª edición, Ed. Porrúa, México, 1999. El autor realiza el estudio de este derecho como una rama autónoma que se enriquece por las doctrinas civilistas, administrativistas y laborales.

Por ese motivo, esta materia debe tratarse en forma autónoma<sup>195</sup>, para dar claridad a sus grandes contenidos, sobre todo en la explicación de la relación laboral, sin olvidar los avances obtenidos en el derecho administrativo, en la política o en la materia civil, que explican la aplicación de la tercera teoría, pero teniendo como referente en este caso a la rama del Derecho del Trabajo que se debe ocupar de su estudio, que es el Derecho Burocrático.

Este derecho, para entenderlo en su justa dimensión, debe abordar las siguientes relaciones jurídicas:

- 1) Las relaciones laborales de los funcionarios y empleados de la federación, estados o municipios en cada uno de los poderes y niveles de gobierno, incluyendo a los regímenes especiales,<sup>196</sup> que la validan a través del nombramiento y a falta de éste, en los casos que llegaren a presentarse por la presunción de la existencia del contrato del trabajo.
- 2) Las relaciones de los trabajadores de base de los mismos poderes.
- 3) La de los funcionarios empleados y trabajadores de los demás organismos y asociaciones civiles o profesionales, incluyendo las estructuras burocráticas de los partidos y asociaciones políticas.

Bajo esta perspectiva, el tratamiento del tema de la función pública deberá radicarse en el lugar que verdaderamente le corresponde, que es en el ámbito laboral en la rama especializada del derecho burocrático donde verdaderamente tiene su raíz desde la promulgación de la Constitución de 1917 y no en el campo del Derecho Administrativo, “el derecho de los

---

<sup>195</sup> REYNOSO Castillo Carlos, *Curso de Derecho Burocrático*, Editorial Porrúa, México, 1999, pág. 14. Define el autor al derecho burocrático diciendo “es el conjunto de normas jurídicas con las que se busca regular la relación laboral entre los trabajadores que tienen como empleador al estado.

<sup>196</sup> MELENDEZ George León Magno, *Derecho Burocrático*, 1ª Ed. Porrúa, México, 2005, págs. 134-201

trabajadores al servicio del estado forma parte del derecho del trabajo, por lo que las relaciones laborales burocráticas son de carácter social, independientemente de la función pública del estado que frente a sus trabajadores representa al estado del derecho social.”<sup>197</sup>

Para reafirmar el comentario precedente se señala:

“Nuestro estatuto fundamental del trabajo es aplicable en el campo de la producción económica y en cualquier otra actividad laboral en que una persona presta un servicio a otra, el derecho mexicano del trabajo es una norma revolucionaria creada en el momento cumbre de la revolución mexicana en que ésta habló socialmente y que los profesores burgueses interpretan como reguladora de las relaciones laborales en función proteccionista de los trabajadores subordinados, en tanto que los juristas sociales las interpretamos en toda su generosidad como el estatuto exclusivo de los trabajadores, de todo aquél que presta un servicio a otro y cuya dinámica reivindicatoria tiende a suprimir el régimen de explotación del hombre por el hombre a través del derecho a la revolución proletaria a cargo de la clase obrera.”<sup>198</sup>

El Estado realiza sus relaciones con particulares a través de normas y principios generales que le son aplicables como persona moral: patrimonio, obligaciones, contratos, que invitan al análisis de los diversos tópicos producidos por su actuación en el ámbito de las relaciones entre particulares y que debe atender el derecho civil o común.

Pero también, como persona moral se autolimitó o definió su actuación en sus relaciones laborales con los empleados a su servicio, esto se desprende

---

<sup>197</sup> TRUEBA URBINA Alberto, *Nuevo Derecho del Trabajo*, Ed. Porrúa, Sexta Edición, 1981, pág. 189

<sup>198</sup> Idem. Pág. 189

de la parte primera del artículo 123 original “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo.”<sup>199</sup>

Numeral que se reproduce en el actual precepto que a la letra dice “**A** Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo.”<sup>200</sup>

Se engloba en este concepto a los trabajadores de confianza y de base a su servicio, así como a quienes con esa categoría lo prestan en los tres poderes, en los tres niveles de gobierno, incluyendo a los del gobierno del Distrito Federal; o bien en aquellas asociaciones privadas o profesionales o partidos políticos que cuenten con un aparato administrativo de dominación.

Todas las funciones y atribuciones (competencia) de la persona física denominada funcionario y empleado, se delimita en la constitución y sus leyes reglamentarias, pero si bien tienen un procedimiento especial para su designación.

Sobre todo, los de elección popular y funcionarios de alto nivel, no quiere decir que no tengan establecida con el estado una relación laboral en estricto derecho, porque desde el momento en que empiezan a realizar la función, haya nombramiento o no, se tiene derecho a reclamar es salario definido en los presupuestos autorizados ya que en la fracción XIV del apartado B del 123 se dice textualmente: “La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de

---

<sup>198</sup> TRUEBA Urbina Alberto, Ob. Cit., pág. 99

<sup>199</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ob.Cit. pág. 115

las medidas de protección al salario y gozaran de los beneficios de la seguridad social.”<sup>201</sup>

Así, las teorías en que se fundan los administrativistas enriquecen el conocimiento, expansión y avance del derecho, al igual que las provenientes de los civilistas, pero dejan de lado teorías de versados en materia laboral creadores de doctrinas en base al origen del 123 de la constitución de 1917, como la teoría integral mantenida en los anaqueles de la historia y por ello, con vigencia en el mundo tan debatido como es el de la globalización que pretende desaparecer estas concepciones al igual que el de la lucha de clases por ser términos que no se adecuan al mundo actual neoliberalista.

Los constituyentes de Querétaro proclamaron la vigencia de los reclamos de quienes les dieron su voto para que presentaran ante el seno del congreso originario, sus demandas y así quedaron plasmadas en el marco constitucional, proyectándolas en el tiempo, para no ser tocadas o desaparecidas por gobiernos que contravinieran el ideal de la revolución constitucionalista.

Éste fue el sentir del joven periodista Manjarrez:

“Pues bien, yo estoy de acuerdo, por lo tanto, con la iniciativa que ha presentado mi apreciable y distinguido colega, el señor Victoria; yo estoy de acuerdo con todas esas adiciones que se proponen; más todavía; yo no estaría conforme con que el problema de los trabajadores, tan hondo y tan intenso y que debe ser la parte en que más fijemos la atención, pasara así solamente pidiendo las ocho horas de trabajo, no; creo que debe ser más explícita nuestra carta magna sobre este punto, y precisamente porque debe serlo, debemos

---

<sup>201</sup> TRUEBA Urbina Alberto y TRUEBA Barrera Jorge, *Legislación Federal del Trabajo Burocrático*, 40ª edición actualizada, Ed. Porrúa, 2001, pág. 15

dedicarle toda atención, y si se quiere, no un artículo, no una adición, sino todo un capítulo, todo un título de la carta magna. Yo no opino como el señor Lizardi, respecto a que esto será cuando se fijen las leyes reglamentarias, cuando se establezca tal o cual cosa en beneficio de los obreros; no, señores, ¿ Quién nos garantizará que el nuevo congreso habrá de estar integrado por revolucionarios? ¿Quién nos garantizará que en el nuevo congreso, por la evolución natural, por la marcha natural, el gobierno, como dijo el señor Jara, tienda al conservatismo? ¿Quién nos garantiza, digo, que ese congreso general ha de expedir y ha de obrar de acuerdo con nuestras ideas? No, señores, a mi no me importa que esta Constitución esté o no dentro de los moldes que previenen jurisconsultos, a mi no me importa nada de eso, a mí lo que me importa es que se den las garantías suficientes a los trabajadores, a mi lo que me importa es que atendamos debidamente al clamor de esos hombres que se levantaron en la lucha armada y que son los que más merecen que nosotros busquemos su bienestar y no nos espantemos a que debido a errores de forma aparezca la constitución un poco mala en la forma; no nos asustemos de esas trivialidades, vamos al fondo de la cuestión; introduzcamos todas las reformas que sean necesarias al trabajo; démosles los salarios que necesiten, atendamos en todas y cada una de sus partes lo que merecen sus trabajadores y lo demás no lo tengamos en cuenta, pero repito, señores diputados, precisamente porque son muchos los puntos que tienen que tratarse en la cuestión obrera, no queremos que todo esté en el artículo 5, es imposible, esto lo tenemos que hacer más explícito en el texto de la constitución, y ya les digo a ustedes, si es preciso pedirle a la comisión que nos presente un proyecto en que se comprenda todo un título, toda una parte de la constitución, yo estaré

con ustedes porque con ello habremos cumplido nuestra misión de revolucionarios (aplausos).”<sup>202</sup>

La precisión del tema se desprende del contenido de la propia ley que expresamente señala: son trabajadores de confianza los señalados en forma enunciativa, mas no limitativa, en el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de Estado, y por exclusión los trabajadores de base según lo preceptuado en el artículo 6 °de la propia ley.

Lo que quiere decir:

- 1.- No debemos distinguir ni ampliar, donde la ley no lo hace.
- 2.- Los trabajadores de confianza serán aquéllos que señale expresamente la norma, o quienes en el nivel jerárquico de estructura funcional realice actividades similares, en ese caso, empezáramos desde los secretarios, subsecretarios y en línea descendente hasta jefes de sección y mesa que realicen actos de autoridad en los términos de la Ley orgánica de la administración pública Federal, Estatal o del gobierno del Distrito federal, o bien, en atención a la naturaleza de la función.

Bajo esta perspectiva, podemos decir que la explicación de la relación laboral<sup>203</sup> que existe entre los trabajadores que prestan sus servicios al estado, en estricto derecho, se ubica dentro del campo laboral, requiriendo como elemento esencial de validez en la práctica administrativa actual, de la expedición del nombramiento.

Sobre todo, en los mandos medios superiores (secretarios, subsecretarios, oficial mayor, directores generales, directores de área), que se omite en su

---

<sup>202</sup> TRUEBA Urbina Alberto, Ob. Cit., págs. 52-53, MELENDEZ George León Magno, Ob. Cit. págs. 71-117 y PALOMEQUE López Carlos, *Derecho del Trabajo e Ideología*, 5ª Edición, Editorial Tecnos, España 1995, págs. 87- 118

<sup>203</sup> MELENDEZ George León Magno, Ob. Cit., págs. 3-70. El autor aborda el tema de la relación laboral conforme su evolución en las distintas etapas históricas de la conformación del Estado Mexicano.



mayoría con los (subdirectores, jefes de departamento, jefes de oficina, sección y mesa) que son los que verdaderamente trabajan y por años, ven el desfile de los funcionarios en cambios sexenales, esperando la oportunidad para ser reconocidos en la estructura, desde luego, hoy tienen la esperanza de ser incorporados al servicio profesional de carrera, implementado en la administración pública centralizada, con el grave riesgo de ser desplazados por otros.

Supuestamente traen “una mejor preparación” y cuentan con estudios practicados en el extranjero, pero que no saben nada de la administración del estado en cualquier nivel, bajo el riesgo de perder su trabajo al ser evaluados con los perfiles de puestos creados ex profeso por la administración para despedir injustificadamente a estos trabajadores que tienen muchos años laborando en los mandos intermedios como por ejemplo jefes de sección, mesa oficina, departamentos, subdirectores de área, por decir algunos.

De los otros trabajadores de confianza por la propia naturaleza del cargo, la norma constitucional se ocupa de ellos, son los privilegiados, gravitan en el mundo del poder y unen esfuerzos para mantener la estructura de dominación burocrática, impulsando a los órganos del estado con su actividad ya sea legislativa, administrativa o jurisdiccional, y a quienes si les es necesario el nombramiento para tener capacidad jurídica (competencia) y poder realizar la función a su cargo, deberes jurídicos que se traducen en obligaciones cuando un sujeto sea persona física o moral exige su cumplimiento.

Aquí la propia norma constitucional define el procedimiento para el otorgamiento de los nombramientos, pero esto no quiere decir, que en estricto derecho, no se trate de una relación laboral, ya que al reunir los requisitos para su designación, desde ese momento tiene el derecho a que se le

paguen, los cuantiosos sueldos previamente señalados en los presupuestos respectivos.

Como empleado de la federación, estados y municipios; el acto jurídico de designación es de naturaleza laboral, correspondiendo al derecho burocrático su estudio integral.

Por el contrario, serán trabajadores de base quienes no realizan la función de los anteriores y se incorporan a prestar sus servicios en los tres poderes y en los tres niveles de gobierno, incluyendo al gobierno del Distrito Federal, a partir del momento de su incorporación al área de trabajo, dando plena vigencia a este hecho jurídico que tiene su referente en la concepción original del contrato de trabajo en el constituyente de 1917.

Ordenamiento que marcó los principios esenciales que debían regular a esta figura con el carácter de evolucionada, estableciendo que la relación jurídica se definía, no entre partes, sino entre clases sociales, al señalar en un capítulo por aparte, los mínimos que deberían respetarse por quienes tuvieran la intención de celebrar un contrato de trabajo.

Esta idea vino posteriormente a manejarse en la teoría relacionista del Derecho del Trabajo:

“Dentro de la evolución teórico – práctica de nuestro sistema, prevalece la doctrina relacionista del derecho del trabajo, de profundo sentido humanista, cimentada en el principio de la autonomía de la relación laboral con respecto a los actos jurídicos que pudieran generarla: una simple promesa de contrato, un contrato formalmente escrito o la incorporación del trabajador a su centro laboral.”<sup>204</sup>

---

<sup>204</sup> SANTOS Azuela Héctor, *Derecho del Trabajo*, Editorial Mac Graw Hill, México, 1999, págs. 143-144

Son dos los principios en los que gravita la teoría relacionista, a saber:

“a) En la convicción de que el trabajo humano no es artículo de comercio y que por lo mismo no es objeto que se pueda trasladar de un patrimonio a otro.

b) En la certeza de que su sentido está orientado a la realización de la justicia social en las relaciones laborales y no sólo a la función de equilibrar el interés de las partes que celebran un contrato de trabajo. En esta virtud, más que proteger la igualdad de derechos todos ante la ley confiere un trato especial, tutelar, compensatorio y reivindicador para los trabajadores, vista su desigualdad económica y social.”<sup>205</sup>

Y se concluye respecto al tema: “de esta manera, contrato y “relación de trabajo” serian considerados, desde la segunda mitad del siglo XX, las dos formas reconocidas por la ley, por medio de las cuales se pudiera relacionar un trabajador y un patrón.”<sup>206</sup> Este criterio se contiene en la legislación actual dentro de los artículos, 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y los siguientes artículos de la Ley Federal del Trabajo:

**“ARTÍCULO 20.-** Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona mediante el pago de un salario.

Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquél por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

---

<sup>205</sup> SANTOS Azuela Héctor, Ob.Cit., pág. 144

<sup>206</sup> REYNOSO Castillo Carlos, Ob. Cit., pág. 62

La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo 1° y el contrato celebrado producen los mismos efectos”.

“**ARTÍCULO 21.-** Se presumen la existencia del contrato y la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe.”<sup>207</sup>

El Universo de estos trabajadores se amplía con los regímenes especiales que se incrementan día a día y que demandan su tratamiento en el ámbito del derecho burocrático, utilizado por el estado para debilitar a los sindicatos de trabajadores de base, al proliferar los puestos de confianza a través de la especialidad, manejada como requisito en el servicio profesional de carrera.

Se justifica así, el criterio de Max Weber en el manejo del aparato de dominación administrativa. Ejemplo, los de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Tribunal Electoral, Instituto Federal Electoral, Banco de México, Relaciones Exteriores<sup>208</sup> y todos los que derivan de las organizaciones, asociaciones y partidos políticos que ocuparían tratamiento especial.

Por tanto, el contrato de trabajo es, como lo señalaron y lo concibieron los constituyentes del congreso originario de 1917, un contrato evolucionado, que va más allá de la teoría relacionista, al gravitar en la concepción de éste, en las ideas provenientes de una clase social marginada frente al capital ya que lo constituyentes manejaron en sus argumentos y debates las ideas Marxistas, sobre todo para definir salario y plusvalía.

Se legitima así la relación laboral en los numerales contenidos en el marco constitucional, artículo 123 apartado A y B, y en sus leyes reglamentarias a través de la presunción de pleno derecho de la existencia no sólo del contrato

---

<sup>207</sup> CLIMÉNT Beltrán Juan B. Ley Federal del Trabajo, Editorial Esfinge, México, 2003, págs. 85-91

<sup>208</sup> REYNOSO Castillo Carlos, Ob. Cit., págs. 44-45. Aborda por igual, los regímenes especiales con las fuerzas armadas y trabajadores bancarios.

o de la relación laboral, sino de las normas mínimas que debían regir a este contrato evolucionado.

Es decir, con el simple hecho de incorporar al trabajador, empleado, público o privado a prestar sus servicios, el deber jurídico contenido en la norma constitucional y reglamentaría, se objetiva como obligación al momento en que el incorporado por es hecho jurídico tiene la posibilidad de exigir el cumplimiento del contrato, que cuando menos, deberá contener los mínimos previstos en la norma.

O bien, atendiendo la naturaleza del puesto, lo que nos induce a precisar que la relación jurídica laboral contiene el “schuld”, derecho de exigir, sujeto activo trabajador y el deber de cumplir sujeto pasivo o patrón y para el caso de incumplimiento, el primero tendrá el derecho de solicitar frente al estado su cumplimiento (haftung).

Por eso reafirmamos, que la norma constitucional en su artículo 123 proyectó a futuro el manejo adecuado del contrato de trabajo, como típico y evolucionado y que vino a romper los moldes tradicionales del derecho civil y las teorías administrativistas, sustituyendo la voluntad de las partes que es la suprema ley de los contratos civiles, por la voluntad del legislador originario que impuso los mínimos que deberían respetarse en este tipo de actos jurídicos como son los contratos de trabajo, y donde incorporamos para su estudio a los provenientes de la relación jurídica laboral entre el estado y sus trabajadores de confianza y de base, eso es actuar con un sentido de justicia, en el tratamiento de la materia que protege, dignifica y pretende reivindicar a todos aquéllos que presten sus servicios.

#### **5.4. LA RELACIÓN LABORAL DE LOS TRABAJADORES DEL ISSSTE**

Su estructura funcional administrativa de dominación<sup>209</sup>, es similar a la señalada en los puntos precedentes, cuenta con funcionarios de alto nivel y mandos medios, conforme la naturaleza jurídica y características de los organismos públicos descentralizados por servicio. Rigen sus relaciones conforme lo señalado en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del 123 Constitucional y por tanto, se habla de trabajadores de base y de confianza.

Los trabajadores de base del ISSSTE tienen frente al estado como persona moral en lo estrictamente administrativo, las siguientes reclamaciones sentidas, por su origen:

- 1.- Que se les trate en igualdad de condiciones y privilegios como son tratados los superiores en el desenvolvimiento de la actividad que tienen a su cargo.
- 2.- Que se respeten y den apertura a los escalafones, en la misma forma de preocupación que tienen en la implantación del servicio profesional de carrera.
- 3.- El de no ampliar la brecha enorme que existe en relación con el pago de sueldos y demás prestaciones que reciben los funcionarios, y las miserias que a los trabajadores de base se les cubre, que antes eran los más, pero con las políticas privatizadoras impuestas por el exterior serán los menos, motivándose así, apatía, desconfianza y que puede desembocar en conflictos sociales.

---

<sup>209</sup> AZUARA Pérez Leandro, Ob. Cit., págs. 233-234

4.- Con base en el proceso administrativo (planeación, dirección, organización y control) y con poder imaginativo y creativo reforzar las áreas operativas con planes y programas de capacitación que sirvan para abrir los escalafones, y lo más importante, mantener actualizada la plantilla de base y tabuladores de sueldo, por ser los de base, el soporte de la administración, dada la experiencia acumulada por los años de servicio.

5.- En los programas de retiro voluntario que se analice la repercusión, que tiene no en aquellos trabajadores que tienen la edad y tiempo de servicio para jubilarse, sino en aquéllos que tienen mínima antigüedad, o que fueron contratados por honorarios, que al incorporarse a estos programas se quedan sin trabajo, por ello, de las plazas vacantes de los jubilados deberán ser descongeladas por Hacienda para abrir los escalafones y poner en movimiento a las comisiones mixtas de escalafón y no por contra, contratando por servicios profesionales o a honorarios como es la práctica actual.

6.- No hay que crear estructuras funcionales enanas con cabeza grande y sin pies, al incrementar los mandos medios superiores, desapareciendo las plazas de base.

En fecha reciente se dio a conocer ante la opinión pública esta política que rompe con la proporcionalidad y equilibrio que debe prevalecer en el manejo de las plantillas de personal, lo que se refleja en la iniciativa del presupuesto de egresos enviado a la Cámara de Diputados, con un incremento substancial en el renglón de servicios personales.

Si bien es cierto que en lo general se incrementa por cuanto hace a la administración centralizada, no cabe duda que con este pretexto se hayan incrementado en las empresas paraestatales donde incorporamos al ISSSTE.

Lo anterior se explica con las siguientes puntualizaciones:

“La reducción de puestos de trabajo de bajo nivel en las Secretarías de Estado contrasta con la postura de Vicente Fox Quesada, quien en su Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación pretende sostener en 2005 un número sin precedente de altos mandos en la Presidencia de la República, Gobernación, Relaciones Exteriores, Comunicaciones y Transportes y Educación Pública.

Un primer análisis del proyecto efectuado en la Cámara de Diputados revela que en la Presidencia de la República y Consejería Jurídica el gasto corriente ascenderá a mil 664 millones de pesos. A los servicios personales se destinará 980 millones y en servicios generales se erogarán 558 millones.

Las áreas que más gasto corriente requieren son: el Estado Mayor Presidencial (430 millones), Dirección General de Administración (340 millones), Coordinación General de Transporte Aéreo Presidencial (303 millones), Secretaría Particular (268 millones) y a la Coordinación General de Imagen y Opinión Pública (141 millones).

A pesar de la reducción de 193 plazas respecto de 2004, subsisten 214 de mandos superiores, entre las que destacan seis de nivel subsecretario y 51 direcciones generales.

“Uno de los problemas fundamentales es la presión e inercialidad de los servicios personales, si bien es cierto que en estos gastos existen compromisos ineludibles, también lo es que no se observa ninguna lógica de comportamiento entre los costos unitarios de estos servicios personales en las diversas dependencias. La mayoría de las



secretarías de Estado mantiene estructuras administrativas que concentran personal de mandos medios y superiores, cuyas percepciones salariales otorgan la inercialidad de este gasto”, afirmó la diputada Minerva Hernández.

En el caso de la Secretaría de Gobernación el gasto corriente ascenderá a 3 mil 938 millones de pesos, 127 millones más que este año. El componente más importante del gasto son los servicios personales, que ascienden a 3 mil 152 millones, de los cuales el CISEN absorberá 879 millones, es decir 27.8 por ciento.

Por lo que refiere a los puestos de trabajadores en esa dependencia se observó una disminución de 297 plazas de empleados, no obstante subsisten los puestos de mandos superiores que ascienden a 649. Particularmente se observan cinco subsecretarías, tres oficiales mayores y 440 direcciones de área.

Las erogaciones corrientes de la Secretaría de Relaciones Exteriores ascenderían a 4 mil 480 millones de pesos, cifra mayor en casi mil millones de pesos a lo solicitado el año anterior.”<sup>210</sup>

Este argumento de crecimiento de las estructuras burocráticas en su cúspide lo encontramos en la Dirección General para el Sistema de Naciones Unidas de la Secretaría de Relaciones exteriores, en la estructura de los puestos se observa que, a pesar de haberse reducido en 132 plazas, subsisten 222 mandos medios superiores, entre los que destacan 4 subsecretarios y 40 directores generales y 142 directores de área.

---

<sup>210</sup> GARDUÑO Roberto, Artículo publicado en el Periódico La Jornada del 19 de Septiembre de 2004, intitulado “*Mantendrá Fox Gran Número de Altos Mandos y Recortará a los de Bajo Nivel*”.

Lo mismo puede decirse de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ya que en su estructura cuenta con 7 mil 688 plazas, cifra menor en mil 482 plazas a las registradas en 2004. Sin embargo se mantienen 571 plazas de mandos superiores. Destacando cinco subsecretarías, 111 direcciones generales adjuntas y 404 direcciones de área.

Por cuanto hace a la Sagarpa la estructura laboral es de 24 mil 246, número inferior en 2 mil 614 plazas a la registrada en el proyecto de 2004; sin embargo subsisten 273 puestos de mando superior; destacan 29 direcciones generales y 62 direcciones generales adjuntas.

En la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la estructura de sus puestos de trabajo proyecta tener 24 mil 98 plazas, 4 mil 536 menos que en 2004; sin embargo, hay 292 plazas de mandos superiores y destacan 57 directores generales y 161 directores de área.

El gasto corriente de la Secretaría de Economía ascenderá a 3 mil 800 millones de pesos y será superior en 188 millones de pesos a lo proyectado en 2004, su componente más importante serán los servicios personales, que ascenderán a 2 mil 494 millones y los servicios generales, con 887 millones.

Por lo que se refiere a la estructura de sus puestos de trabajo, esta secretaría cuenta con 4 mil 455 plazas, cifra inferior en 442 que en 2004; no obstante, permanecen 280 puestos considerados mandos superiores de los cuales destacan cuatro subsecretarías y 187 direcciones de área.

Para la Secretaría de educación Pública sus principales componentes son los servicios personales, que ascienden a 54 mil 459 millones de pesos, de éstos, 25 mil 486 millones serán ejercidos de manera directa por la secretaría, 19 mil 896 millones para sus entidades apoyadas, por mencionar algunas la UNAM, UAM, CONASEP, CONALITEC y el resto, 9 mil 76 millones

de pesos, a los organismos desconcentrados como la UPN, el IPN, CONACULTA e INAH.

El segundo lugar lo ocupan los "otros" gastos corrientes, que asciendan a 47 mil 433 millones de pesos.

Finalmente, por lo que hace a la estructura de sus plazas se observa ascienden a 97 mil 59, cifra menor en mil 566 a las registradas en el proyecto de 2004; sin embargo, subsisten 386 mandos superiores de entre los que destacan 84 direcciones generales y 242 direcciones de área.

Desde luego, que esto generará en el tiempo que los trabajadores que siguen en la escala considerados de confianza (jefes de mesa, sección, oficina, departamento, subdirectores y directores de área) serán la base futura que en uso del derecho de coalición busquen agruparse con sus pares, para defender sus derechos y serán los que integren nuevas formas de organización.

A guisa de ejemplo, al más alto nivel, la Convención Nacional de Gobernadores o bien, por las inquietudes manifiestas de los trabajadores de confianza del Instituto Federal Electoral, que en fecha reciente manifestaron su interés en hacer uso del derecho de coalición y por ende, de asociación profesional.

## **CONCLUSIONES**

1.- El análisis de la estructura de dominación administrativa burocrática de los trabajadores del ISSSTE, permite dimensionar el estudio del Derecho Burocrático, relación laboral individual y colectiva, el universo de los trabajadores de la burocracia, reglamento de condiciones generales de trabajo, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, marco jurídico actual,

regímenes especiales que comprueban el papel protagónico que juegan estos trabajadores frente al Estado.

2.- El contrato de trabajo es, como lo señalaron y lo concibieron los constituyentes del Congreso Originario de 1917, un contrato evolucionado que va más allá, de la teoría relacionista, que gravita en la concepción de este, en las ideas provenientes de una clase social marginada frente al capital, ya que los constituyentes manejaron en sus argumentos y debates las ideas Marxistas, sobre todo para definir salario y plusvalía.

3.- Conforme la doctrina imperante en el ámbito laboral, adoptamos el criterio sustentado por el Doctor Héctor Santos Azuela “ De esta manera contrato y relación de trabajo y relación de trabajo, serian considerados, desde la segundo mitad del siglo XX, las dos formas reconocidas por la ley, por medio de las cuales se pudiera relacionar un trabajador y un patrón.” Adoptado en el art. 2º de la Ley Burocrática y la 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo.

4.- La relación laboral de los trabajadores del ISSSTE se incorpora en su estudio y ámbito de aplicación en el contrato de trabajo y teoría relacionista.

5.- La estructura administrativa de dominación burocrática, permite ampliar en sus estudio y aplicación el objeto del Derecho Burocrático, consolidándolo como una rama autónoma del Derecho del Trabajo.

## **PROPUESTAS**

1.- Se concentre el estudio de la relación laboral proveniente de las estructuras administrativas burocráticas de dominación, en el campo del Derecho Burocrático, por tener como antesala el manejo del poder político,

enriqueciéndose de la experiencia de la Ciencia Política, del derecho Administrativo y Laboral, por encontrar en ellos su referente.

2.- Reconocer el reclamo sentido de los trabajadores del ISSSTE contenido en las páginas 160 y 161 de esta investigación, que bien pueden ser el sentir en la burocracia nacional.

3.- Un replanteamiento en el manejo de los conflictos individuales y colectivos que atañen a estos trabajadores, no es posible vivir en la desorganización, o bien, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cumple cabalmente la función que tiene encomendada conforme su naturaleza jurídica, que fue la de resolver toda la problemática de los trabajadores con el Estado, incluyendo a los de confianza.

No es posible que se siga con la práctica actual de ventilar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, en instancias administrativas, que dejan mucho que desear y por causas estrictamente laborales, que son resueltos en definitiva mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por la falta de fundamentación y motivación del acto de autoridad de que se trate.

Si no es posible ordenar la competencia de dicho tribunal, se deberá tomar lo aconsejado por la doctrina que concibe la idea de la creación de un tribunal encargado de la justicia laboral de todos los trabajadores del país, y que este dependa del Poder Judicial Federal, con el fin de lograr la justicia social y así aminorar los grandes problemas que tenemos en nuestro país.<sup>211</sup>

---

<sup>211</sup> MELENDEZ George León Magno, Ob. Cit., pág. 11

## CAPÍTULO SEXTO

### DERECHO COLECTIVO DEL TRABAJO

#### 6.1 GENERALIDADES

Su origen lo encontramos en la naturaleza misma del trabajador que por necesidad de sobrevivencia, unió esfuerzos con los de su especie para crear formas adecuadas de organización, dentro de los sistemas de explotación que proyectaron en su devenir histórico los pueblos y sociedades, a través de la lucha de clases.

“Suele decirse que el derecho del trabajo es “derecho de clase”, idea que no compartimos en cuanto se pretende que pone de manifiesto la cualidad de ser un derecho que solo beneficia a los trabajadores, sin embargo la misma expresión nos puede ayudar, de alguna manera, a entender el concepto de “colectivo” que desde ahora manejaremos con frecuencia.

El derecho individual del trabajo, que es creación fundamental del estado, intenta llevar al trabajador, individualmente considerado, el beneficio de una legislación protectora que impida la explotación patronal. De otra suerte, si el trabajador enfrentará al patrón con sus escasas fuerzas individuales, sería inicuaamente tratado.

Podríamos decir, con cierta intención, que el derecho individual se integra para evitar que una insuficiente conciencia de clase por parte del trabajador, permita su explotación. Por el contrario, el trabajador que conoce la realidad de su posición social adquiere una plena conciencia de clase y crea por ello mismo los instrumentos que le permitan, a través

de la unión proletaria, equilibrar sus fuerzas con las del patrón y aún superar las de éste.

En esa medida los instrumentos colectivos: coalición, asociación profesional, sindicato, y huelga son claramente instrumentos de clase. En alguna forma Juan D. Pozzo, expresa la misma idea al afirmar que “el derecho colectivo del trabajo no se refiere directamente al trabajador individualmente considerado, sino que tiene la finalidad de la consideración de los grupos sociales que se encuentran vinculados por el trabajo y su acción... (manual ...T II. P.5)”.<sup>212</sup>

Así, trabajadores y patrones, justifican su papel, o toman su lugar en esta confrontación de clases, en uso de la libertad que por naturaleza les corresponde para tender lazos o ligas con sus iguales y que proyectan con el impulso de su lucha, como en el caso de México, lo que el constituyente originario reconociera dentro de la norma fundamental, como el derecho de coalición y asociación profesional objeto de estudio del derecho colectivo, y que permite a los trabajadores emprender la lucha frente al capital en la exigencia de la revisión de su contrato colectivo, contrato ley, y en los trabajadores al servicio del estado, de su reglamento de condiciones generales de trabajo.

Lo anterior revitaliza, la idea primaria de la existencia del tema tan debatido de todos los tiempos hasta nuestros días, del derecho natural frente al derecho positivo, para inscribir en estos grandes marcos del conocimiento jurídico, la libertad del trabajador para coaligarse en defensa de sus intereses y el de reunirse para la conformación de asociaciones profesionales, situación que es analizada en otro marco científico construido por el materialismo histórico, cuyo tema central es la lucha de clases.<sup>213</sup>

---

<sup>212</sup> FERNÁNDEZ Arras Arturo, *Selección de Temas de “Derecho Colectivo”*, Ed. Barra Nacional de Abogados, A.C., México, 2001, pág. 3.

<sup>213</sup> MARX, Carlos y ENGELS, Federico,. Ob. Cit. pág. 26. Para los autores “la historia de todas las sociedades hasta nuestros días es la historia de la lucha de clases.

Se inscribe por igual, el papel del Estado <sup>214</sup> frente al universo jurídico que regula las relaciones entre particulares, y entre éstos, con él mismo, que es determinante en la definición ideológica del programa general, definido en la constitución, como en el estado mexicano y así, poder determinar la inclinación de la balanza de la justicia, hacia una u otra clase, mediando, o tratando de conciliar intereses para equilibrar la lucha dialéctica de los factores de la producción.

O bien, desfasándose en su papel por otros derroteros, por la crisis que presenta, influida por la globalización, en sus elementos esenciales que incluso, lo lleva a asumir posiciones empresariales, sin tomar en cuenta la historia incorporada en el artículo 123 de la Constitución de 1917, que no puede dejarse en el olvido por quienes manejan la política actual del gobierno.

Según la fracción XVI "Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera."<sup>215</sup> Y apartado B fracción X "Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, así mismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra."<sup>216</sup>

Los estudiosos del derecho colectivo atienden por una parte, toda la actividad desplegada por la organización para obtener mejores conquistas a través del derecho de huelga, como consecuencia de la violación o revisión de los contratos colectivos o los contratos ley y por otra, los actos de poder.

---

<sup>214</sup> MARX Carlos y ENGELS Federico, Ob. Cit., pág. 10 "El gobierno del estado moderno no es más que un comité para el manejo de los negocios de toda la burguesía."

<sup>215</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ob. Cit., pág. 118

<sup>216</sup> Idem. pág. 122



Así encontramos, que las estructuras del aparato administrativo de dominación de los sindicatos incorporados a los sistemas de producción, sirven al sistema político mexicano, para controlar a quienes se les otorga un puesto de elección popular; correspondiendo la mayoría de las veces al dirigente en turno (senaduría, diputación, gubernatura o Secretaría de Estado) que valida en términos generales la legitimación del poder político.

Un ejemplo de esto lo encontramos, en la CTM, CROC, CROM, CT, y por contra, gravitando en la influencia del sector empresarial, la CONCAMIN, CONCANACO, COPARMEX y CANACINTRA, que aparte de ocupar cargos de elección popular impusieron al Secretario del Trabajo y Previsión Social, (hoy Secretario de Gobernación) situación anunciada antes de su toma de posesión.<sup>217</sup>

Estos hechos relevantes de la vida política de los sindicatos y su participación dentro del contexto político nacional, se inscriben por la dogmática laboralista al abordar el tema del Derecho Colectivo.

Lo anterior genera, un nexo indisoluble entre el Derecho del Trabajo y la Ciencia Política, porque es la que se ocupa del estudio pormenorizado del poder, en todas las aristas que se presentan, sobre todo, en la composición y explicación de la toma de decisiones en las estructuras burocráticas del poder de estas organizaciones y deteniéndose en la puntualización de conceptos acuñados en la evolución del estado; aspectos ideológicos, formas de gobierno y la idea de la democracia por señalar algunos.

El Maestro Mario de la Cueva al abordar el tema del Derecho Colectivo del Trabajo establece un nexo entre éste y la política, es decir La Ciencia del

---

<sup>216</sup> FERNÁNDEZ Arras Arturo, *El Sindicalismo en México, Presente y Futuro*. Conferencia sustentada en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Yucatán, 11 de Diciembre, 2000, Revista Jurídica Tohil, número 3, septiembre- diciembre 2003

Poder; hace una breve retrospectiva a su antecedente primario indicando que pertenece a los griegos particularmente en la obra de Aristóteles, donde tuvo un significado amplísimo “El Conocimiento de la Totalidad de La Cosas de *la polis*”<sup>218</sup>

Aludiendo al hecho, de que fueron los historiadores y los sofistas los primeros que penetraron hasta lo más profundo de los problemas del poder.<sup>219</sup>

Reitera que el término política, especialmente en maestros alemanes, “se restringió a los problemas estatales y devino una de las disciplinas que se ocupan del poder del estado como una ciencia y un arte de contenidos y fines específicos.”<sup>220</sup>

Atiende por igual el pensamiento del politólogo francés Maurice Duverger quien señala atendiendo a los fines que persiguen los hombres en su actividad política definiéndola “como el arte de conservar o conquistar el poder.”<sup>221</sup>

En dos párrafos el Maestro de la Cueva sintetiza los dos canales o avenidas por las que transita la actividad de los trabajadores sindicalizados, con la finalidad de obtener mejores conquistas (contrato colectivo, contrato ley) o bien, obtener el poder en la incorporación de su actividad al quehacer político.

“ El movimiento obrero nació como un instrumento de lucha de la clase trabajadora en contra del capital con una finalidad de múltiples matices: Primeramente, conquistar su derecho a la existencia- libertad sindical y reconocimiento de los sindicatos de trabajadores- en segundo término, romper el principio de que toda controversia debía someterse al conocimiento y decisión de los tribunales estatales- reconocimiento de

---

<sup>218</sup> DE LA CUEVA Mario, Ob. Cit. pág. 211.

<sup>219</sup> Idem, pág. 211.

<sup>220</sup> Idem, pág. 212

<sup>221</sup> Idem, pág. 212

derecho de huelga como un procedimiento legítimo para buscar la autocomposición del conflicto- y en tercer lugar, superar la concepción del contrato de arrendamiento de servicios e imponer la fijación bilateral-contratos y convenciones colectivas- de condiciones de trabajo para todas las personas de un gremio, del personal de una empresa o de los trabajadores de una rama de la industria.

De allí, que el derecho colectivo sea un derecho político, por que equivale a la conquista de un poder social, que se impuso al capital y a su estado para crear el derecho que habría de regular un tipo nuevo de relaciones sociales.”<sup>222</sup>

Más aún reitera “desde el punto de vista de la clase obrera, la política puede definirse diciendo que es el conjunto de principios que sirven a los trabajadores para organizarse, luchar en contra del capital y conquistar niveles decorosos de existencia en el presente y una sociedad futura en la que los hombres disfruten de una oportunidad idéntica de desarrollo de sus facultades materiales y espirituales.

Lo cierto es que la clase trabajadora no se movió dentro del orden jurídico estatal, sino en contra de él, en la única gesta heroica del siglo pasado, lo que quiere decir que fue una lucha por un derecho nuevo, por lo que hoy denominamos Derecho Colectivo del Trabajo, por lo tanto, un ordenamiento que no existía al iniciarse la lucha, sino que fue su creación el reconocimiento de un poder social que no sería un poder estatal, por lo contrario, la legitimación de un poder que habría de combatir por un derecho justo para sus miembros y por transformar en el mañana el orden social, económico y jurídico de los pueblos.”<sup>223</sup>

---

<sup>221</sup> DE LA CUEVA Mario, Ob. Cit pág. 213

<sup>222</sup> Idem. Pág. 213

Con lo que concluye el autor:

“El Derecho Colectivo del Trabajo es el estatuto de una clase social que garantiza la creación, existencia y acción libres de las asociaciones de trabajadores para la conquista del bienestar, presente y futuro de sus miembros y de una sociedad nueva en el mañana, que será la república del trabajo. Un derecho político y polémico dentro de un concepto nuevo, como lo son todas las ideas del Derecho del Trabajo.”<sup>224</sup>

Es tan marcada la influencia del poder en la conformación de las organizaciones, que en esto cobra sentido el comentario de dicho autor sobre el Derecho Colectivo como motor de la democracia social.

“La palabra democracia posee en nuestros días dos significaciones: democracia en sentido orgánico y democracia en sentido substancial.

El primer concepto proviene de Atenas y se define como la forma de gobierno en la cual el pueblo es el gobernante y el gobernado, o en una de las formulas clásicas, el gobierno del pueblo por el pueblo, en tanto el segundo se concibe como la forma de vida política en la que sus principios esenciales son la igualdad, la libertad y el propósito de realizar la justicia.

El siglo pasado y en el que vivimos cada vez más insistentemente, plantearon una serie de interrogantes de naturaleza social, económica, jurídica y filosófica, que se relacionaron con la idea de democracia en sentido substancial, especialmente con el rubro de la realización de la justicia para todos los hombres; de allí surgió una nueva subdivisión: democracia individualista y liberal y democracia social. Existe actualmente una tercera manera de entender la idea de democracia, que

---

<sup>224</sup> DE LA CUEVA Mario, Ob. Cit., págs. 213-214

es la que fluye del pensamiento socialista, válida en el mundo oriental y para las organizaciones políticas del mañana, pero no es este el lugar para la exposición de sus principios.”<sup>225</sup>

A mayor abundamiento:

“Las corrientes individualistas y liberales son viejas conocidas, por lo que sólo añadiremos unas cuantas reflexiones: La democracia individualista y liberal a la que se acostumbraba llamar también democracia política, es el sistema de gobierno implantado por la burguesía: consiste en el reconocimiento de la igualdad formal de los ciudadanos de intervenir, mediante el derecho de cada quién a votar y ser votado en las elecciones para la integración de los órganos estatales; y en los regímenes más adelantados, en la aprobación de las reformas a la constitución y a las leyes.”<sup>226</sup>

Concluye diciendo “La democracia social entra en una primera relación con el Derecho Colectivo del Trabajo, por cuanto exige una organización y una vida automáticamente democrática en los sindicatos de los trabajadores.

Por cuanto a convivencia humana, la idea de la democracia social podría tomarse como punto de partida de nuestra declaración de derechos sociales, pasar de la prevención a la seguridad social, a efecto de lograr la erradicación de la miseria y la satisfacción de la necesidad y llegar algún día al dilema de nuestro tiempo “Capitalismo con una partición equitativa de la riqueza y de las utilidades de la economía, o socialismo,

---

<sup>225</sup> DE LA CUEVA Mario, Ob. Cit., pág. 226

<sup>225</sup> Idem Pág. 227

mediante la atribución de la propiedad de la tierra y de la riqueza al pueblo.”<sup>227</sup>

Bajo esta perspectiva se entrelaza en el estudio del derecho burocrático, el derecho del trabajo y la ciencia política, para dimensionar su contenido y alcances.

El Derecho Colectivo, es instrumento de lucha por la fuerza que hace valer el grupo, para la satisfacción de sus necesidades económicas, y en su avance, la legitimación de esa fuerza dentro de la estructura política del estado mexicano, como grupo de presión o partido político y ocupan un lugar importante en la toma de decisiones políticas fundamentales.

De los conceptos vertidos en líneas anteriores, destacan el de libertad, igualdad y democracia<sup>228</sup> que dentro del derecho colectivo cobran relevancia, para explicar:

- 1.- Cómo surgen los sindicatos y a partir de que fecha son reconocidos por el derecho positivo, al tenor de los artículos 357, 364, 366, 368, 374 y 375 de la Ley Federal del Trabajo.
- 2.- La situación igualitaria en cuanto al trato de los trabajadores dentro de la empresa, cuando realicen funciones similares, excepto el caso de los regímenes especiales que se describen en los artículos 181 a 353 v, de la Ley federal del Trabajo, que se regirán por las normas del título sexto y por las generales en cuanto no las contraríen.

---

<sup>227</sup> DE LA CUEVA Mario, Ob. Cit., pág. 228

<sup>228</sup> RENDÓN Corona Armando, *Libertad Sindical Vs. Democratización Sindical*, en cuadernos de vinculo jurídico, sindicalismo y globalización, Ed. U.A.Z., México, 2002, págs. 11-31

3.- El cómo se realiza la elección de sus comités ejecutivos, mediante las formas del sufragio directo o indirecto, que confirma la existencia de la democracia en este tipo de organizaciones, y que legitima en su renovación el sistema político mexicano, lo que se desprende de los artículos 359 y 365 de la propia ley.

## 6.2 DERECHO COLECTIVO BUROCRÁTICO

**¿Qué es este Derecho?** Es la primera pregunta que se hacen los que incursionan en el campo de las relaciones laborales de los trabajadores que prestan sus servicios al estado, empero, se puede delimitar partiendo de las formas de dominación a que se refiere Max Weber, ya que éste puede aparecer en todo tipo de estructura, pública, privada o social, lo que nos invita a ampliar el universo del fenómeno burocrático en cualquier tipo de estructuras jerarquizadas a través de su aparato administrativo.

Quiere esto decir, que el mal llamado fenómeno burocrático es connatural a cualquier forma de organización, trátase de asociaciones o sociedades civiles o mercantiles,<sup>229</sup> asociaciones profesionales (sindicatos), partidos políticos<sup>230</sup> o agrupaciones de toda índole, cuya finalidad es detentar o conservar el poder dentro de la estructura jerarquizada a través del poder de mando.<sup>231</sup>

Este es el universo cotidiano de actividades que sirven de marco a la realización de la actividad de los trabajadores al servicio del estado, por lo que

---

<sup>229</sup> MANTILLA Molina Roberto L., *Derecho Mercantil*, Ed. Porrúa, vigésimo novena edición, México, 2004. El autor en lo referente a este tipo de sociedades estudia las estructuras políticas en los órganos de la sociedad colectiva, órganos sociales y órgano de administración.

<sup>230</sup> DUVERGUER Maurice, *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002. En sus grandes apartados el autor se refiere a la estructura y organización de los partidos.

<sup>230</sup> ALVIREZ Friscione Alejandro, *La Justicia Nacional*, Editorial Sista, México, 2001. Analiza la estructura y funcionamiento de la agrupaciones de abogados.

es importante destacar que el papel de los sindicatos, en particular de los trabajadores al servicio del estado, es reducido al manejo del poder por las estructuras burocráticas enquistadas en ellos, donde surge la aristocracia sindical,<sup>232</sup> cargada de privilegios y que se mantienen en el manejo de éstas, con el único propósito de detentar el poder.

Cuando el individuo se incorpora a la actividad económica para allegarse de los mínimos indispensables y poder sobrevivir, tiene en la vida dos caminos, o lo hace en forma privada explotando algún bien y servicio, o bien, los realiza incorporándose a un fábrica, al campo o la explotación de una industria, de una empresa propiedad de un particular, o dentro del estado como funcionario o un empleado (base o confianza), dependiendo de la naturaleza de su función. Todo ello, en el ejercicio pleno de su libertad de trabajo, que como individuo le reconoce el estado. Esto lo genera en su relación de subordinación o dependencia, sujeto a las normas del patrón.

El impulso natural de coalición lo hace valer para contrarrestar o polarizar los efectos de la sujeción, en ese momento frente al ánimo de dominio del patrón, se opone la liga de dos o más trabajadores impulsada por la fuerza de la unión con objetivos concretos, como el respeto a sus derechos laborales y mejores conquistas sindicales. Pero sobre todo, adquirir respeto en la relación laboral.

Es la coalición como garantía de unión o reunión con los pares, lo que motiva en el avance de su actuación, el reconocimiento por parte del estado, del derecho de asociación profesional.

Así, la libertad primaria individual se funde con la de los que se agrupan para constituir una voluntad general reflejada en la mutualidad, en el gremio o en el sindicato.

---

<sup>232</sup> MARX, Carlos y ENGELS, Federico, Ob. Cit. pág. 9



Es la voluntad general constituida por la parte de cada uno, coaligada o unida en la defensa de sus intereses y que pide su reconocimiento. La fuerza ligada por el impulso permanente del conjunto, hace posible que en forma delegada sus representantes empiecen a sentir la caricia del poder político, el animo de dominar, legitimándose dentro de la estructura política sindical.

Con su avance ese poder a la fecha les ha permitido generar pactos con empresarios y gobierno para mantener privilegios, incluso incorporándose en los puestos de elección popular, dejando a segundo término el objeto propio del sindicato al que pertenece.

Por tanto, Derecho Burocrático o Colectivo Burocrático corresponde desde tiempo inmemorial al que surge en la conformación de asociaciones, agrupaciones, partidos políticos, sociedades mercantiles o en el mismo estado en su concepción anterior y sofisticada actual; la jerarquía de puestos se prolifera con la especialidad y perfección del aparato administrativo de dominación, ocupándose la doctrina en el estudio de los referentes a las estructuras del estado, empero, las otras organizaciones que contienen las mismas jerarquías de poder de mando merecen su atención.

Todo esto tiene como impulso a la libertad de coalición y de reunión, que en el marco de las garantías individuales reconoce el estado, manifestadas bajo dos líneas que corren paralelas, una que orienta las estructuras jerárquicas de las asociaciones en general (sociedades, partidos y el estado) y por otra, la coalición de trabajadores en la búsqueda de un interés común transportado al ámbito laboral cuya permanencia consolida la radicación del poder de los agremiados, en la conformación de los sindicatos como asociaciones profesionales por voluntad soberana.

Así mismo, se integran por el conjunto de organizaciones de trabajadores de base que prestan sus servicios al estado en sus tres órganos o poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y en sus niveles de gobierno, Federal, Estatal, Municipal y del Distrito Federal, asumiendo en su creación comúnmente la forma centralizada y descentralizada para su operación, atendiendo la estructura jurídica, política, administrativa del estado mexicano.

Nacen en paralelo de ésta, lo que significa que su aumento o disminución dependerá de su adelgazamiento o redimensión.

Dentro de la entraña misma de las organizaciones en comento, se contiene el derecho de coalición de los trabajadores de base, y por que no, los de confianza que romperán en su tiempo los muros de contención de la norma al prohibir su derecho de asociación profesional, una vez que adquiera impulso la liga de unión, cuando los intereses en común se violenten de manera general por el patrón, o sea el estado.

Se podría ampliar el universo por las relaciones de aquellos trabajadores que prestan servicios al estado, en las demás entidades o dependencias consideradas como autónomas (CNDH, IFE, el Sistema Bancario<sup>233</sup>) pero por no ser tema de estudio bastará sólo su apuntamiento.

La estructura actual de los sindicatos burocráticos se delimita en el marco constitucional y en su ley reglamentaria, de manera similar a la que presenta el sistema político mexicano, ya que al contar con administración federal, estatal y municipal, los sindicatos toman la misma dimensión.

Un ejemplo claro nos confirmará lo anterior: Sindicatos de Trabajadores de base en el Poder Legislativo (Sindicatos de Trabajadores del Poder Legislativo); lo mismo en el Poder Judicial de la Federación (Sindicato de

---

<sup>233</sup> VALDERRAMA Navarro Luis Gerardo, *El Régimen Laboral en la Banca*, Editorial Porrúa, México, 1996. El autor realiza un amplio estudio sobre las relaciones laborales provenientes de la banca, puntualizando aspectos importantes de su reglamento de condiciones generales de trabajo.

Trabajadores del Poder Judicial de la Federación); y en el Poder Ejecutivo Sindicatos Nacionales de: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, De Medio Ambiente y Recursos Naturales, Energía, Economía, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de Comunicaciones y Transportes; de Educación Pública; de Salud; de Trabajo y Previsión Social; de la Reforma Agraria y de Turismo por cuanto hace a la Administración Pública Centralizada.

Se amplía la descripción con los provenientes de los organismos desconcentrados y con aquéllos que ocupan los grandes apartados de la administración pública paraestatal, integrada por las empresas mayoritarias y minoritarias, fideicomisos públicos incorporados al campo de la producción, y de manera particular, los que ocupan importancia marcada en el desenvolvimiento de la vida nacional como son los organismos públicos descentralizados (Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, Sindicato Mexicano de Electricistas, Sindicato Nacional de Trabajadores Petroleros y el Sindicato Nacional de Trabajadores del ISSSTE) que por su importancia abordaremos en los siguientes apartados.

### **6.3 SINDICATO DEL ISSSTE**

Esta organización fue conformada originalmente en 1925 por los trabajadores de la extinta Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, quienes por su lucha lograron conjuntamente con los de su clase, la confirmación de los derechos consignados en el apartado A del 123 de la Constitución de 1917, a favor de los trabajadores en general, antecedente del estatuto jurídico de 1938, publicado en Diciembre del mismo año. Y que desde esa misma fecha fueron incorporados a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Los actos que realiza en su actividad económica, política y social, presentan al igual que los emitidos por el estado como persona moral, y como todo organismo público o privado tres facetas, que permiten conocerlos en su dimensión integral.

Por ese motivo, analizaremos la faceta jurídica, la faceta política y la estrictamente administrativa, para conocer y apreciar la justa dimensión de dichos actos, con el propósito de puntualizar algunas observaciones que coadyuven en quienes se ocupen de su estudio o quienes lo realicen como representantes sindicales en cada una de las organizaciones que integran el sindicalismo burocrático (Federación, Estados, Municipios y Gobierno del Distrito Federal).

Ponemos énfasis en primer término, en el estudio de la faceta política, dejando en capítulo por aparte las correspondientes a las facetas jurídica y administrativa.

### **6.3.1 FACETA POLÍTICA**

Como motor de la dinámica sindical encontramos el manejo del poder, bajo tres vertientes:

#### **6.3.1.1. PRIMERA VERTIENTE**

La participación frente al titular de la dependencia o entidad, sobre el manejo de mejores condiciones económicas o prestaciones, al participar en la revisión de las condiciones generales de trabajo, desde luego, no con la fuerza que impone el derecho de huelga, como lo es en los trabajadores que emergen en el campo de la producción, pero si, en la presión que puedan ejercer los

líderes cuando se legitiman en la base, por sus cualidades o carisma y son impulsados por esa masa amorfa que representan, en el planteamiento de mejores condiciones en la relación laboral, o prestaciones de carácter económico, que incluso han provocado, paros escalonados.

Actualmente los hechos recientes marcan focos rojos en este renglón, para la burocracia en general, ya que las reformas a la Ley del Seguro Social <sup>234</sup>, son indicadores en el manejo político de asuntos que se tornan tan críticos, como lo es el pago de pensiones, y una alerta para los dirigentes sindicales en asumir un papel responsable en el tratamiento de casos similares a nivel general y en lo particular en la opinión que emitan, dentro de las comisiones revisoras del reglamento, en el periodo que le corresponda realizarlo.

Normalmente los reglamentos se imponen en el ámbito federal, por La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que finalmente autoriza, la aplicación de los presupuestos de las secretarías y de todos aquellos organismos incorporados en la administración desconcentrada y paraestatal.

La intervención de los sindicatos frente a los titulares depende en gran medida de la fuerza que representan, y del papel estratégico que ocupan dentro de la administración, como en el caso del sindicato del ISSSTE, lugar de privilegio, por tener incorporados en sus filas a trabajadores de base y de confianza, prestadores de la seguridad social, de los trabajadores al servicio del estado, incorporados al régimen de la ley del ISSSTE.

De los artículos que enseguida se enlistan se desprenden la hipótesis normativas que contemplan la intervención de los sindicatos en la revisión, cada tres años, de las condiciones generales de trabajo, pero como mera **opinión**, lo que significa que el incremento salarial se condiciona a la buena

---

<sup>234</sup> Un estudio cronológico sobre este asunto, apreciaciones y opiniones de la sociedad civil en general lo podemos encontrar en la lectura de los periódicos de mayor circulación del 24 de Julio al 04 de Agosto del 2004, La Jornada, El Reforma y El Financiero.

voluntad del ejecutivo federal, y una mera expectativa de derecho, el que se pueda acudir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para objetar substancialmente, en su caso, las condiciones generales de trabajo de una dependencia de la administración pública federal, según lo previsto en los artículos 87, 88, 89, 90 y 91 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La justificación de este control se encuentra en el hecho de que la persona moral Estado Federación, estados, municipios y Gobierno del Distrito Federal, manejan sus recursos mediante los presupuestos previamente autorizados (Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos), en tal virtud no puede dejarse el aspecto económico en la libertad que pudieran tener los sindicatos en su negociación, y les permite por otra parte, al señalar los mínimos autorizados a la burocracia en general, establecer topes en las contrataciones colectivas de los demás trabajadores incorporados al apartado A del 123.

Sin embargo, no debe de soslayarse el hecho de que en este mundo globalizado, los trabajadores ven decrecer el poder de su ingreso, no le alcanza para satisfacer los mínimos indispensables de él y de su familia, por eso califica el incremento a los mínimos como una burla, y por eso la exigencia a sus líderes de mejores condiciones en la aplicación de los mínimos y prestaciones en la revisión de las condiciones generales de trabajo.

#### **6.3.1.1.1. REGLAMENTO DE CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO<sup>235</sup>**

Se entiende por reglamento “la colección ordenada de leyes o preceptos, o conjunto de normas para la aplicación de una ley o la realización de una

---

<sup>235</sup> Publicados por el Diputado José Luis Acosta Herrera, como Secretario General de Comité Ejecutivo Nacional en el año 2000, actualmente en revisión por las comisiones respectivas para el periodo 2002-2005.

actividad, deporte, etc.”<sup>236</sup> Luego entonces, podemos decir que contiene un conjunto de normas o disposiciones jurídicas aplicables en la relación laboral, convenida entre las partes en el apartado “A” constitucional, (contrato colectivo, contrato ley y reglamentos interiores de trabajo; o, escuchando al sindicato en su revisión en el apartado “B”.<sup>237</sup>

Expresan por una parte, la fuerza política de la organización en su revisión periódica, al reconocerse esta por la dependencia, y por otra, el manejo adecuado de los deberes, derechos y obligaciones derivados en su aplicación, y que es similar a los vigentes en los sindicatos de los trabajadores al servicio del estado incorporados al apartado “B” del 123 Constitucional.

La explicación temática y de contenido del reglamento vigente entre el ISSSTE como patrón y sus trabajadores de base, es el siguiente:

#### **6.3.1.1.2. DISPOSICIONES GENERALES**

De observancia obligatoria entre el ISSSTE y sus trabajadores de base, su finalidad, el mejoramiento de la productividad y la excelencia en el otorgamiento de los seguros, prestaciones y servicios a la población derechohabiente, así como la preservación de los derechos laborales; la existencia de la relación laboral en el marco jurídico aplicable definido en los puntos precedentes.

**Definiciones** : se entiende por instituto: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Titular, al Director del Instituto; Sindicato, al Sindicato Nacional de Trabajadores del ISSSTE; Trabajador: Trabajador de Base del Instituto; Ley: Ley Federal de los Trabajadores al

<sup>236</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, Larousse, México, 2001, pág. 566

<sup>237</sup> REYNOSO Castillo Carlos, *Curso de Derecho Burocrático*, Ob. Cit, págs. 127-136. El autor hace un análisis sucinto de la materia colectiva burocrática, estableciendo diferencias entre ambas figuras jurídicas.

Servicio del Estado; Ley del ISSSTE: a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Ley Federal del Trabajo: A la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos; Condiciones: A las presentes condiciones Generales de Trabajo; Tribunal: Al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Comité Ejecutivo Nacional: Órganos Nacionales de Gobierno; Comité Ejecutivo Seccional: Órgano de Gobierno de cada Sección; Delegado Sindical: Representante de los trabajadores en cada unidad; adscripción área de trabajo: Lugar en donde el trabajador presta sus servicios; Movimiento Escalafonario : Promociones de Personal de base. Representantes del Instituto: Director General, Subdirectores, Coordinadores Generales, Delegados, Titulares de las unidades desconcentradas, Subdirectores de áreas, los representantes del Instituto en la Comisiones Nacionales mixtas, y los demás funcionarios en los que se delegue la representación de conformidad a lo establecido en los artículos 149, 163, y 164 de la Ley de ISSSTE.

Representantes del Sindicato: Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional, Secretarios del Comité, Los miembros de los cuerpos Directivos para funciones específicas del Comité Ejecutivo Nacional, Los secretarios Generales Seccionales y Delegados Departamentales que acreditan su personalidad de acuerdo con la copia certificada de la toma de nota del tribunal o mediante oficio del Comité Ejecutivo nacional o Seccional, según sea el caso.

#### **6.3.1.1.3. DE LOS TRABAJADORES Y SUS NOMBRAMIENTOS**

Ingreso: se entrega la solicitud ante las comisiones mixtas de bolsa de trabajo, documentación personal y profesiograma, con los requisitos de edad, escolaridad, salud y previos exámenes, se realiza la contratación en la plaza comprendida en el catálogo de puestos. Los trabajadores se dividen:



- 1) Base, los que ocupan plazas vacantes definitivas, los de nuevo ingreso, en plazas vacantes definitivas en pie de rama, declaradas desiertas, provisionales originadas por licencias mayores de seis meses;
- 2) Confianza, las consideradas en el artículo 5° de la Ley;
- 3) Interinos, los que ocupan una plaza por un periodo hasta de seis meses;
- 4) Por obra determinada, las que realizan tareas ligadas a una obra o un programa;
- 5) A tiempo fijo, los nombrados con fecha precisa de inicio y terminación de su nombramiento.

El catálogo de puestos se clasifica en los siguientes grupos:

- 1) Base: administrativo, comunicación, educación, médico, profesional, servicios técnico, cada grupo contiene varias ramas con puestos específicos en los niveles correspondientes, en fecha reciente fueron actualizados para beneficio de los trabajadores en cuanto a su percepción económica.
- 2) Confianza: los comprendidos en los catálogos de puestos que se formula conforme al artículo 5° y 20 de la Ley. Los nombramientos contienen los requisitos que marca el artículo 15 de la ley, siendo igual el tratamiento de las causas de suspensión temporal de los efectos del nombramiento y las causas de terminación consignadas en los artículos 46 y 46 bis. de la propia ley.

Con las siguientes salvedades del reglamento: se da la posibilidad por más de 4 días, configurándose el abandono en los casos previstos en el artículo 22 del reglamento destacando el hecho de que en las actas administrativas que al efecto se levanten se dará intervención al trabajador afectado y a la representación sindical, previa cita por escrito con 72 horas de anticipación a la fecha del levantamiento del acta.

#### **6.3.1.1.4. DE LAS OBLIGACIONES DEL TITULAR Y DE LOS DERECHOS, OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES DE LOS TRABAJADORES**

Del titular: cumplir las disposiciones de la ley y el reglamento, efectuar descuentos, cubrir las aportaciones a su cargo, cubrir los salarios, compensaciones, primas, indemnización, prestaciones, estímulos y recompensas, expedir nombramientos, conceder permisos, licencias, hojas de servicio, vacaciones, descansos y tolerancias, viáticos, útiles, instrumentos materiales, uniformes, servicios de higiene y seguridad y médicos en los centros de trabajo, pagar la renovación de licencia a choferes.

Emitir lineamientos para el uso adecuado de equipos y sistemas de computo, capacitación áreas adecuadas, mobiliario, cumplir con los procedimientos fijados en los casos de suspensión o terminación de la relación laboral, trato respetuoso a los trabajadores, actualización del catalogo de puestos y plantillas de personal, y apoyar al sindicato para el fomento de actividades sociales, culturales y deportivas con una aportación de \$6, 500,000.00 (seis millones quinientos mil pesos) en dos exhibiciones.

De los trabajadores: Recibir los beneficios y disfrutar de las prestaciones que señala la ley y el reglamento, salarios, turno opcional, trato decoroso de sus superiores, ser escuchado por sus jefes inmediatos, contar un sistema escalafonario eficiente, ser considerados para ocupar puestos de confianza, participar en los cursos de capacitación, adiestramiento o especialización, que se acrediten en sus expedientes las notas buenas y de mérito relevante, inscribir a sus hijos en las estancias de bienestar infantil y en los servicios escolares de los planteles educativos, obtener permisos para asistir a las asambleas y actos sindicales, obtener permisos y licencias, con o sin goce de sueldo, disfrutar del servicio médico de urgencia.

Obligaciones: Acatar las disposiciones contenidas en la ley y en el reglamento, asistir puntualmente a sus labores, presentarse aseado y vestido decorosamente, desempeñar las funciones propias de su nombramiento, guardar la discreción debida, tratar con cortesía y diligencia al público, obedecer y ser respetuoso con sus superiores, dar aviso en las primeras 48 horas en caso de enfermedad, someterse a exámenes médicos, asistir a los programas de capacitación, recabar el permiso oficial para ausentarse de las labores, portar el gáfete de identificación y registrar su asistencia.

Prohibiciones: Realizar labores ajenas al trabajo, aprovechar el equipo asignado en asuntos particulares, desatender su trabajo, con diligencia, abandonar sus labores sin permiso, hacer propaganda de carácter religioso o político, efectuar colectas, tandas o venta de artículos, marcar tarjetas o firmar listas por otros, sacar útiles del trabajo, portar armas durante la jornada, permanecer en las oficinas después de su horario de trabajo sin autorización, concurrir a sus labores bajo los efectos de bebidas embriagantes, narcóticos o drogas enervantes, ser procuradores o gestores en asuntos relacionados con el Instituto.

#### **6.3.1.1.5 DE LAS JORNADAS Y LA ASISTENCIA AL TRABAJO**

Se entiende por lo primero, el tiempo que un trabajador de Instituto deba laborar en los términos de la ley, y puede ser: diurna, nocturna, mixta, sábados domingos y días festivos, sábados y días festivos, y domingos y días festivos, cuyas particularidades obligan al estudio detenido de los artículos 38 al 47 del reglamento.

#### **6.3.1.1.6 DE LAS LICENCIAS, PERMISOS Y VACACIONES**

El trabajador que ocupe puesto de confianza o elección popular, tiene derecho a disfrutar de licencia en su plaza por el tiempo que dure, al dejar de ocupar este regresaran a la plaza de base de donde procedieran, en forma automática, a menos que en el desempeño del puesto hubieran incurrido en faltas previstas en la ley de responsabilidades o conforme a lo establecido en el artículo 46 de la ley, en cuyo caso la separación del servicio operará en el puesto de base, en tanto el tribunal resuelva sobre la reinstalación a él cese definitivo.

Disfrutará de licencias sin goce de sueldo por razones de carácter particular, 30 días para quien tenga de 6 meses a un año de servicio; 90 días para quienes tengan de uno a 3 años; de 180 días para quienes tengan más de 3 años. Gozarán de licencias con goce de sueldo, por los siguientes motivos: 3 meses de sueldo integro para el tramite prejubilatorio, 10 días por contraer matrimonio, 5 días por fallecimiento de un familiar; 30 días a la trabajadora antes de la fecha probable del parte y 60 días después; 5 días para atender la enfermedad de sus menores hijos.

Permiso con goce de sueldo de 1 a 3 días, por intervención quirúrgica del conyugue o sus hijos en caso de siniestro en el hogar del trabajador, por sustentar eximen profesional, al disfrutar de estos derechos deja de percibir los estímulos económicos señalados en los artículos 75 a 81 del reglamento; 2 periodos de vacaciones de 20 días laborables continuos con todas las prestaciones, con las particularidades derivadas de las jornadas especiales señaladas en los artículos 56 a 60 del mismo reglamento; a parte, licencias y permisos para desempeñar el cargo o comisión sindical.

### **6.3.1.1.7 DE LAS REMUNERACIONES Y ESTIMULOS**

Complementan el salario que en ningún caso será inferior al mínimo, para trabajadores que laboren con agentes infecto contagiosos o inhalen sustancias tóxicas volátiles, una compensación adicional conforme al reglamento de seguridad e higiene y la matriz institucional de riesgos profesionales, que define los puestos, servicios y centros de trabajo calificados por alto riesgo, con el 20% y mediano riesgo con el 10%.

Además, prima dominical para trabajadores que laboren en forma extraordinaria, aguinaldo anual de 40 días de salario y estímulos económicos por notas por asistencia, puntualidad desempeño y mérito relevante; Estas se cubrirán mensualmente con días de salario: por una nota buena por puntualidad a los que tengan como antigüedad 6 meses y hasta 3 años 1.33 días; a los que tengan de 3 15 años 1.50 días a los demás de 15 años 1.66 días; por una nota buena por desempeño se le pagará el equivalente de 2 días de sueldo y por una nota de mérito relevante 2.5 días de salario mensual.

### **6.3.1.1.8 DE LAS PRESTACIONES DE LOS TRABAJADORES**

El pago anual de anteojos al trabajador y en casos especiales hasta dos veces al año, el 50% del costo de silla de ruedas o aparatos auditivos en casos de riesgos de trabajo; el 6 de Enero 6 salarios mínimos para juguetes de reyes y rifas y regalos; 11 días de salario mínimo burocrático a las madres el 10 de Mayo y eventos artísticos; y 7 salarios mínimos burocráticos el 1° de Octubre para conmemorar el día del trabajador del ISSSTE.

En este día se entregan premios por antigüedad: diploma a los 10 años, 15 años diploma y 5 pesos moneda de oro o equivalente, 20 años diploma y 10 pesos oro o equivalente, 25 años diploma y 20 pesos moneda de oro o

equivalente, 30 años diploma y 50 pesos moneda de oro o equivalente, de 30 a 50 años diploma y 50 pesos oro o equivalente.

De acuerdo a su antigüedad estímulos adicionales, 21 días de sueldo a trabajadores de 6 a 5 años de servicio, 26 días de sueldo a trabajadores de 5 a 10 años de servicios, de 31 días de sueldo a trabajadores de 10 a 15 de servicio, de 36 días de sueldo de 15 a 20 años de servicio, 41 días de sueldo a trabajadores de 20 años en adelante y pagaderos en los meses de mayo y diciembre; 500 pesos para los gastos de funeral, el pago de la impresión de tesis; 4 meses del total de percepciones del trabajador fallecido a sus deudos, 80 pesos como ayuda de transporte; 110 pesos para la compra de útiles.

Cuando el trabajador cumpla 25 años una percepción adicional mensual equivalente al rango inmediato superior de la escala del tabulador, un mes de sueldo integro por 30 años de servicio; además prestaciones sociales, estancias de bienestar infantil, artículos de 1ª necesidad en las tiendas ISSSTE, servicios de comedor, canastilla maternal para el recién nacido, becas para los trabajadores; el 2% de becas, el 1% para educación superior, asistir a los juegos deportivos y a los balnearios con que cuenta el Instituto.

### **6.3.1.2. SEGUNDA VERTIENTE**

En estos tiempos políticos de la transición en manos del Gobierno del cambio, los intelectuales especulan sobre el quehacer político,<sup>238</sup> partiendo de los hechos que los nutren, como por ejemplo: reformas estructurales, pactos nacionales, política exterior, seguridad nacional, narcotráfico, secuestro, corrupción en la lotería nacional, vídeo escándalos en el gobierno del Distrito Federal, elecciones en diversos estado correspondientes al calendario electoral

---

<sup>206</sup> Lo que puede corroborarse en un cronológico de estos temas, manejados en primera plana desde los primeros meses del 2004 en los principales diarios de circulación nacional (Jornada, Financiero, Reforma, Universal)

del 2004- 2005 y la anticipada sucesión presidencial promovido desde los pinos en 2003 por el mismo Fox, con la intención marcada de dejar como sucesora a su esposa Marta Sahagún, que vino a ocasionar diferencias substanciales entre el gobierno y los partidos políticos.

Circunstancia que influyó enormemente, no solo en la clase política, en la sociedad civil tan nombrada por lo intelectuales, cuya manifestación, pública legitimó su presencia (marcha contra la violencia y el secuestro) sino en los trabajadores en general.

Lo mismo sucedió con los empleados del ISSSTE, base y confianza, quienes manejados en el mundo creado por los medios masivos de comunicación<sup>239</sup>, empiezan a especular sobre el quehacer político y del destino de las instituciones donde prestan sus servicios, empiezan a elucubrar por la infortunada decisión de anticipar la sucesión presidencial, quien llegará a ocupar en el 2006 la presidencia de la república y como consecuencia quien llegará al ISSSTE.

El anticipar tiempos, demuestra una falta total de conocimientos en materia política, por que con ello el ejecutivo pierde el ya de por sí gastado poder radicado en sus manos por mandato constitucional y que en este tiempo se encuentra completamente a la deriva; por fortuna la primera dama declinó ante la propia opinión pública, su intención de competir en las elecciones del 2006 para la presidencia de la República.

Bajo esta perspectiva, lo relevante en el quehacer de la administración, se encuentra más que condicionado, al futuro de los tiempos electorales por venir, y es ahí, donde la posición de los trabajadores del estado juegan un papel

---

<sup>239</sup> GORDOA Víctor, *El Poder de la Imagen Pública*, Editorial Grijalbo, México, 2004. El autor se refiere al manejo de los medios de la imagen pública de quienes pretenden detentar el poder estableciendo un plan maestro para inspirar confianza y ganar credibilidad.

importante por el voto que representan, atendiendo la vida de los partidos y los sistemas de gobierno, donde cobra sentido la idea de la democracia, que en los términos del inciso A de la fracción II del artículo 3° Constitucional se concibe no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, el universo de este concepto se amplía con las aportaciones de la ciencia política.<sup>240</sup>

En este contexto, los líderes empiezan a jugar su rol político para irse incorporando a los grupos que manejan el poder en lo interno de las estructuras y hacia el exterior, empezando a tender puentes con los grupos que rodean a las figuras significativas que empiezan a destacar en el avance de las encuestas por la aceptación de los ciudadanos.

Así justifican su presencia los líderes en la estructura del PRI, que es donde realmente encuentran su referente político<sup>241</sup>, recomponiendo y alimentando sus bases operativas para votar por sus candidatos, y giran entorno a los líderes comprometidos con un sistema que por años han mantenido y mantendrán vigentes hasta que no cambien las cosas, ya que, por los nulos resultados obtenidos por el gobierno del cambio, o candidato del cambio, se dieron cuenta de que era puro discurso de campaña y que vale más viejo por conocido, que nuevo por conocer.

El corporativismo sigue vigente en la vida política actual, lo que se comprueba con los resientes resultados en las elecciones del 2004, que se llevaron a cabo en los estados de Chihuahua, Durango, Zacatecas, Aguascalientes, Baja California y Oaxaca, Sinaloa, Tlaxcala y Tamaulipas para Gobernador, Diputados locales y Presidentes Municipales.

---

<sup>240</sup> Cfr. SARTORI, Giovanni, *Que es la Democracia?*, Editorial Nueva Imagen, primera reimpresión, México, 1997 y SARAMAGO, José, *Ensayo Sobre la Lucidez*, Editorial Alfaguara, Primera Edición, México, 2004.

<sup>241</sup> Los sindicatos independientes por su parte juegan un papel importante en los partidos de izquierda (STUNAM, SME, UNT).



Lo que quiere decir, que quienes realizan su actividad política dentro de los sindicatos burocráticos en su mayoría, seguirán apoyando al PRI, o asumir una posición independiente ya sea en La UNT: STUNAM, SME, SNTHEMEX.

Resulta lógica esta posición por que de ella derivan en beneficio de los líderes puestos de elección popular (Senadores, Diputados, Gobernadores, Presidentes Municipales y Regidores) o dentro de la estructura administrativa (Subsecretarios, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Jefes de Oficina, Jefes de Sección y mesa) ocupados por el sindicato, en base a las fuerzas que representa, como acontece en el ISSSTE, cuyos dirigentes por años han ocupado como mínimo cada tres años una Diputación Federal, y en lo administrativo: Delegaciones Estatales, Subdirecciones, Direcciones, Departamentos, Oficinas o Secciones (plazas de confianza).

¿Y qué significa este compromiso? Por un lado tiene presencia política en el ámbito nacional para enterarse de las cuestiones cruciales como lo es la pretendida flexibilización de derechos laborales,<sup>242</sup> o la privatización del sistema de pensiones del ISSSTE; con relación a este rubro nos preguntamos Cuál es la posición política del dirigente actual, que no se ha hecho pública en forma expresa en defensa de la no-privatización, solo algunas manifestaciones aisladas en convenciones, intervenciones o foros, lo que tampoco se ha hecho saber ante la opinión pública.

Distinta posición la asumida por otras instancias sindicales como la C.N.T.E., que ha expresado categóricamente su rechazo a la privatización del ISSSTE mediante marchas en la vía pública, esta acción debe valorarse en su justa dimensión, por los trabajadores del ISSSTE.

---

<sup>242</sup> Cfr. LÓYZAGA De la Cueva Octavio, *Neoliberalismo y Flexibilización de los Derechos Laborales*, UAM y Miguel Ángel Porrua, México, 2002. El autor aborda el tema dentro del nuevo modelo económico inmerso en la globalización y la internacionalización del capital.

Lo que quiere decir que, como vicepresidente de La FSTSE, esta esperando línea del presidente de esa central para expresarlo ante la opinión pública, pero esperamos que como diputada federal participe en los grandes debates que exige el tema de seguridad social, cuando se sometan llegado el caso al seno del congreso las reformas a la ley del ISSSTE, como las recientes del Seguro Social.<sup>243</sup>

La posición de los miembros de la junta directiva, órgano superior de gobierno del ISSSTE, nombrados por la FSTSE, deberá ser de dignificación para con los trabajadores de donde tienen su origen y oposición frontal dentro de las sesiones periódicas de ese órgano de gobierno cuando se pretenda lesionar los derechos adquiridos y que no nulifiquen su participación con sumisión frente a los demás miembros designados por el Ejecutivo Federal (Secretarios de Estado).

Merece ser digno de consideración, lo expresado por la cúpula disidente de la burocracia nacional (Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos "F.D.S.S.P.), en el sentido en que deben respetarse los derechos laborales al cien por ciento y que el ISSSTE maneje de manera exclusiva la Afore pública para que otorgue rendimientos a los burócratas y de paso canalice los recursos necesarios para rescatar financieramente a la institución, sin olvidar dentro de la propuesta la desaparición de algunas áreas del organismo que no sirven para nada y representan un alto costo económico.<sup>244</sup>

---

<sup>243</sup> El Financiero, 02 de agosto de 2004. Artículo "S. Rico/G y otras reformas a la ley del IMSS, dura batalla en el Senado."

<sup>244</sup> Artículo publicado en la segunda de Ovaciones, el día 9 de noviembre de 2004, por Benito Olivares Arco, intitulado "Buscan Proyecto Alternativo de Reforma al ISSSTE."

### **6.3.1.3. TERCERA VERTIENTE**

Por esta se debe orientar como responsabilidad del sindicato del ISSSTE, la lucha de los trabajadores que pasan a engrosar las filas de los pensionados, su posición frente al estado al que prestaron sus servicios es de impotencia, de desgano, de apatía debido al hecho de ver que su pensión no le alcanza para cubrir los mínimos indispensables, y las expectativas de desarrollo son cada día menores, condicionándose a su edad y estado físico, que empieza a mermarse, y no solo de quienes eran trabajadores de base.

Empieza a sentir que ya no pertenece a una organización, a la que contribuyó por todos sus años de servicio, por el descuento de su cuota quincenal y piensa que parte de esas cuotas constituyen actualmente el patrimonio del sindicato en que luchó codo a codo con sus pares, para obtener conquistas sindicales, como un sueldo para satisfacer las necesidades de sus familias y un sistema de pensiones de reparto o solidaridad.

Participó por igual, en los congresos nacionales extraordinarios para el cambio de sus dirigentes, se sintió que formaba parte de ese todo como miembro activo, como delegado, como miembro de un comité seccional, nacional e incluso se le dio la oportunidad de incorporarse a las grandes aristocracias sindicales de su federación.

El problema de las personas en edad adulta, de la tercera edad o de adultos mayores, debe ser preocupación prioritaria de los trabajadores en activo, sobre todo el manejo del fondo de pensiones, porque en su mayoría están a un paso de reunir los requisitos de edad y tiempo de servicios para pensionarse, y como están las cosas, serán los primeros en incorporarse a los programas de retiro voluntario o bajo la mira de las autoridades de buscar por cualquier medio su renuncia.

El trabajador de base sabe que de cambiarse el sistema de pensiones, el único perjudicado es él y su familia, ya que el dinero de sus cuentas manejado por las Afores, no le alcanzará por el tiempo que dura en el sistema actual, es decir, hasta su muerte.

La realidad del trabajador de base se proyecta en el futuro mediano en todos sus niveles, hasta llegar a jefes de oficina, que reuniendo los requisitos para disfrutar de una pensión por edad o tiempo de servicios o por alguna incapacidad consolida así su expectativa de derecho generado por años.

A partir de ese momento, su situación laboral cambia totalmente con motivo de su baja, los trabajadores en activo ya no lo tratan como compañero, sino con pensionista, en ese momento se da cuenta que su situación frente a los demás es de exclusión, como si se aplicará dicha cláusula.

La categoría de pensionista empieza a manejarse por el conjunto, como si fuera de menor valor, el sujeto que ostenta esa calidad desde esa fecha deberá pedir “como favor”:

1.- La entrega de sus hojas de servicio cuya elaboración tarda hasta 6 meses.

2.- Si observa uno con detenimiento las incontables ocasiones en que el pensionista llama por teléfono y ante la negativa de solución acude a las oficinas gastando en pasajes y comida lo poca que tiene y si no lo tienen, lo que pide prestado para que se le entreguen las hojas de servicio, documento indispensable, por que de él deriva:

- a) El trámite de su pensión;
- b) El pago de la comisión de auxilios;

- c) El pago de seguro de retiro de la aseguradora Hidalgo;
- d) Pago de los fondos de la Afore (de retiro y vivienda);

Aunque la norma prevé que deben resolverse las pensiones en un plazo no mayor de sesenta días, resulta que estas disposiciones son violadas diariamente por el personal encargado de ello.

El simple hecho de no depositar la pensión en el banco que señala la institución, genera incertidumbre en el pensionista, bastará que un empleado se equivoque en la incorporación de nomina, o error en el nombre o de cualquier índole, para que no se pague la pensión, o bien, no se registre la comparecencia del pensionista en la delegación que le corresponda, en el acreditamiento de la vigencia de derechos que se realiza dos veces al año, conforme a la tabla siguiente:

<b>MES</b>	<b>LETRA</b>
Enero / Julio	A, B, C
Febrero / Agosto	D, E, F, G, H
Marzo / Septiembre	I, J, K, L, M
Abril / Octubre	N, Ñ, O, P, Q, R
Mayo / Noviembre	S, T, V
Junio / Diciembre	W, X, Y, Z

Debería tomarse en el pago de las pensiones el esquema o procedimiento utilizado en la aseguradora Hidalgo:

- 1.- El interesado acude al módulo donde es revisada la documentación pertinente,
- 2.- Se le da turno para ser atendido en los módulos creados al efecto,
- 3.- Como máximo media hora de espera,

4.- Se le otorga en el módulo ficha para acudir a la caja ubicada en las mismas instalaciones y se recibe el pago del seguro.

La gestión ante el ISSSTE para el otorgamiento de las pensiones, pese a lo sofisticado del sistema implementado recientemente, fluctúa de tres a seis meses para que el interesado reciba su primer pago de pensión, y la única razón válida que encontramos en la tardanza, es el jineteo del dinero por parte del ISSSTE.

La sanción al funcionario que retrasa el trámite, jamás se hace efectiva.

¿Cuál es la razón? La respuesta la encontramos en que el pensionista por temor no ejercita ninguna acción, ya que al hacerlo recibiría como represalia mayor tardanza en el trámite pensionario.

Todas estas irregularidades, que dejan expuesto al pensionista, lo orientan a retomar las formas de organización primarias utilizando la simple asociación civil para la defensa de sus intereses.

.

## **CONCLUSIONES**

1. Los trabajadores del ISSSTE frente a otros que prestan sus servicios al estado, tienen un trato privilegiado por todas las prestaciones contenidas en el reglamento, las que fueron incorporándose por la lucha de los dirigentes, que aprovecharon tiempos, épocas coyunturales y compromisos políticos para beneficiar en la medida de lo posible a las bases que los legitimaron en la detentación del poder, pero en estos tiempos de cambios vertiginosos, se pueden poner en riesgo por la falta de capacidad presupuestal del Estado para cumplir estos compromisos, máxime que las políticas globalizadoras demandan

adelgazamiento de las estructuras y por ende, la pérdida de los beneficios que en el reglamento se contiene.

2. Los dirigentes deberán jugar con responsabilidad, inteligencia y destreza su papel que les corresponde en esta época histórica en que vivimos, que pone en riesgo a las instituciones de seguridad social y podrá reprimir o cancelar las garantías de libertad y de asociación profesional, por lo que deberán actuar en defensa del grupo, sin olvidar su responsabilidad histórica en la clase que representan.

3. En el reglamento de los trabajadores del ISSSTE, se pueden observar avances importantes en el tratamiento de los deberes que surgen en la relación laboral, y de mejores condiciones económicas, sociales, deportivas, culturales y recreativas para sus trabajadores, abordados en forma sumaria, sin que implique que el manejo de este instrumento jurídico sirva para manipular a los trabajadores, que sea el elemento base de otorgamiento de canojías en manos de los líderes para permanecer en sus puestos, y un pretexto irresponsable que justifique las faltas, ausencias y desorden de los trabajadores en sus centros de trabajo, en suma, un caldo de cultivo para la corrupción y acoso sexual de jefes inmediatos y delegados, quienes son los que califican la procedencia de todas las prestaciones consignadas en el reglamento.

4. La posición de los trabajadores de base del ISSSTE frente al estado, debe ser de lucha, de resistencia frente a los embates del estado empresarial, de dignidad de los dirigentes que los representan en la lucha frontal que deberán tener, para el caso de que se insista en las reformas al sistema de pensiones del ISSSTE, o pérdida de prestaciones contenidas en su reglamento de condiciones generales de trabajo, como consecuencia de la flexibilización de los derechos laborales, haciendo conciencia de que más allá del derecho vigente, se encuentra, el que por naturaleza le corresponde, que es el de

coaligarse con sus pares, en el devenir histórico que proyecta a las sociedades futuras: la lucha de clases.

5. El derecho colectivo de las personas mayores, pensionadas debería prolongarse por el tiempo que dure disfrutando de su pensión y dentro de las organizaciones sindicales, como existe actualmente en el IMSS, en el Sindicato Petrolero y en el Sindicato de los Electricistas, por decir algunos. No es posible concebir la idea de que el derecho de coaligarse se reduzca en los pensionados a la simple figura de la asociación privada, eso niega la raíz misma del Derecho Colectivo Burocrático

## **PROPUESTAS**

1. El reglamento de condiciones generales de trabajo al ser instrumento de lucha, en las relaciones laborales de la burocracia en general, deberían pactarse y conciliarse entre partes, y no simplemente escuchando la opinión de los representantes sindicales, esto demerita la esencia del Derecho Colectivo que tiene su referente en los contratos colectivos, contratos ley y en la huelga, por lo que debería modificarse la legislación burocrática.

2. La reforma del estado debe llevarse a cabo en los años por venir, con el fin de modificar la estructura política del estado mexicano, y ubicando a los líderes sindicales en el lugar que les corresponde, dedicándose a defender los intereses del grupo, y no, a la política para ocupar cargos de elección popular, y que al cumplir su periodo de gestión, le sea prohibido continuar ocupando otra cartera o cargo en el sindicato.

3. Los pensionados y jubilados deben continuar disfrutando de la protección del sindicato al que pertenecen, por que es lamentable la forma en que son tratados al acudir a realizar algún trámite en las oficinas del ISSSTE,



particularmente en las clínicas y hospitales y en los tiempos en que acuden a pasar o acreditar su vigencia lo cual se debe realizar dos veces por año.

## CAPÍTULO SÉPTIMO

### EL SINDICATO DEL ISSSTE COMO PERSONA MORAL

#### 7.1 FACETA JURÍDICA

La actividad de las organizaciones sindicales en la época actual, es de importancia vital para la defensa de los derechos de quienes representan, frente a un estado calificado como empresario, merced al avance de la globalización.

Como personas morales, realizan hechos y actos jurídicos, al igual que los demás entes ficticios reconocidos por la norma (artículo 25 del Código Civil Federal)<sup>245</sup>

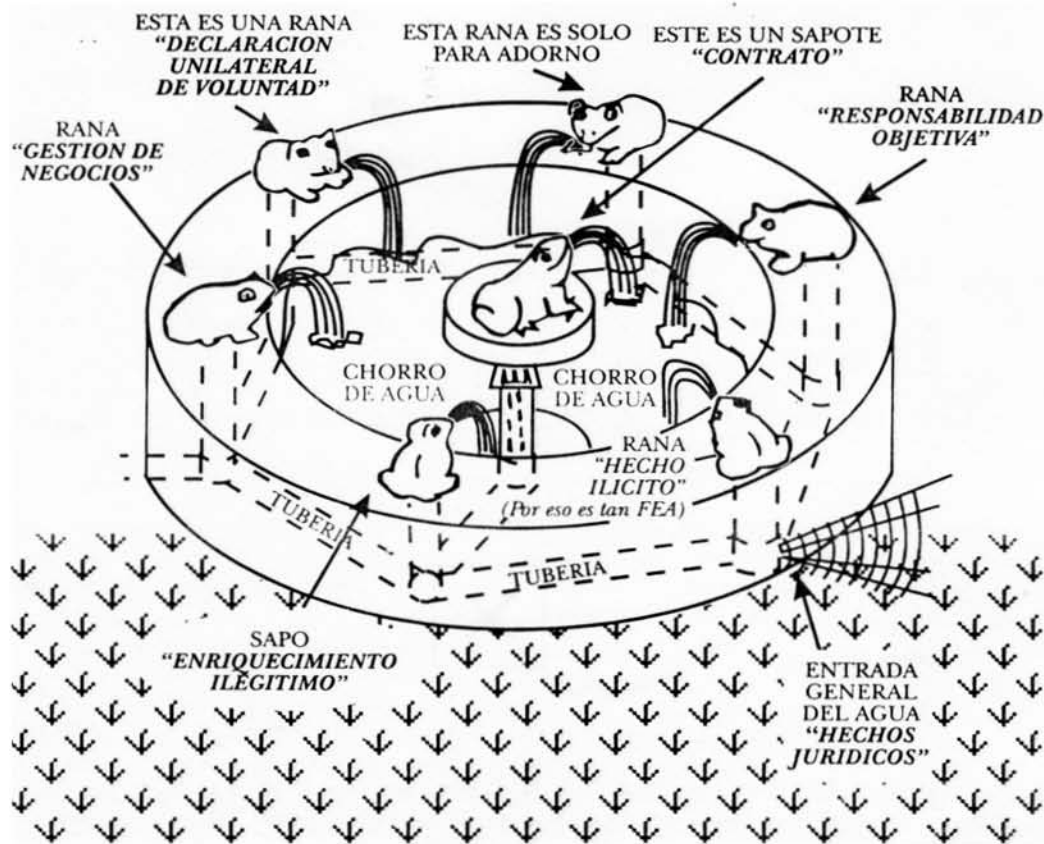
Lo que significa que el sindicato del ISSSTE, tiene capacidad jurídica para realizar actos jurídicos en sus relaciones con los particulares y con el estado como patrón, particularmente con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, a quién le presta sus servicios, gravitando en el mundo de las obligaciones bajo el principio de que “toda obligación, tiene su fuente en el hecho jurídico en su doble división de: acto y hecho jurídico stricto sensu.”<sup>246</sup> Ampliándose su estudio para la comprensión de este tema con el cuadro sinóptico anexo y la doctrina imperante.<sup>247</sup>

---

<sup>245</sup> *Código Civil Federal*, Editorial Sista, México, 2004, pág. 8

<sup>246</sup> GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ Ernesto, *Derecho de las Obligaciones*, Editorial Porrúa, decimocuarta edición, México, 2002, pág. 164.

<sup>247</sup> GARCÍA Maynez Eduardo, Ob. Cit., págs. 169-185, BORJA Soriano Manuel, *Teoría General de la Obligaciones*, Editorial Porrúa 18ª edición, México, 2001, págs. 69-109, MARTÍNEZ Alfáro Joaquín, *Teoría de las Obligaciones*, Editorial Porrúa, tercera edición, México, 1993, págs. 1-12 y ROJINA Villegas Rafael, *Derecho Civil Mexicano*, tomo quinto, vol. I y II, cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 1981, págs. 83-126



En este contexto el sindicato del ISSSTE, como todos aquellos constituidos por la voluntad soberana de la mayoría, a nivel federal, estatal, y municipal respecto a los trabajadores que prestan sus servicios al estado, o bien, de los que emergen en el campo de la producción, incorporados al apartado "A" del 123 Constitucional, imponen como deberes jurídicos de los dirigentes sindicales, ajustar sus conductas a lo ordenado en sus estatutos, por así preverse en la ley.

Los estatutos de los sindicatos deberán cumplir los requisitos contenidos en el artículo 371 de la Ley Federal del Trabajo: Denominación que le distinga de los demás, domicilio, objeto, duración. Faltando esta disposición se entenderá constituido el sindicato por tiempo indeterminado, condiciones de admisión de miembros, obligaciones y derechos de los asociados; Motivos y procedimientos de expulsión y correcciones disciplinarias, forma de convocar a asamblea,

procedimiento para la elección de la directiva y número de sus miembros, periodo de duración de la directiva, normas para la administración, adquisición y disposición de los bienes, patrimonio del sindicato, forma de pago y monto de las cuotas sindicales, época de presentación de cuentas, normas para la liquidación del patrimonio sindical y las demás disposiciones que apruebe la asamblea.

Los aspectos más relevantes contenidos en las normas estatutarias del Sindicato del ISSSTE, cumple con los aspectos remarcados en el punto precedente, señalando para su comprensión los más importantes.

Tiene como su domicilio legal en la Ciudad de México, Distrito Federal las secciones sindicales en cada estado de la República, o en la residencia oficial de cada una de las delegaciones estatales del Instituto (artículo 2º de los estatutos).

Su nombre proviene del acto soberano de Constitución

“El Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es una organización sindical, constituida en sus orígenes por agrupaciones de trabajadores provenientes de la extinta Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, y de otras entidades del Sector público, al surgir el ISSSTE por mandato constitucional y por todos aquellos empleados de base que han sido designados por el mismo, desde la fecha de su creación.”<sup>248</sup>

El registro lo realiza como persona jurídica en los términos expresados en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, frente al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

---

<sup>248</sup> Estatutos publicados por el CEN del SNTISSSTE, periodo 2002-2005, pág. 24.

Ya el reconocimiento de su capacidad jurídica, proviene de la constancia de la toma de nota que emite el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y desde esa fecha la capacidad de ejercicio empieza a surtir efectos jurídicos, de conformidad con lo que marca su estatuto, respecto a la representación jurídica que recae en el Secretario General.

Su patrimonio <sup>249</sup> lo constituyen:

- 1) Las cuotas y aportaciones de sus trabajadores;
- 2) Por alguna donación o herencia generada en su beneficio;
- 3) Por los bienes muebles e inmuebles adquiridos para el funcionamiento de la organización; la mayoría de las veces se ocupan instalaciones de la propia institución, otras veces se les cubre la renta de un local acondicionado para oficinas, o bien, mediante prestamos para la construcción de su edificio que será la sede sindical y que se cubrirá periódicamente del descuento que realice de las cuotas sindicales;
- 4) Los bienes morales o derechos de la personalidad, que podrían plantearse cuando algún sujeto cometiera daños y perjuicios en contra de la organización sindical en mérito a sus postulados, o principios de acción. El artículo 167 de los estatutos previene de manera enunciativa más no limitativa los bienes que integran el patrimonio del sindicato:

- “a) Los bienes muebles e inmuebles que en la actualidad estén bajo su dominio.
- b) Los bienes muebles e inmuebles que adquiriera en el futuro.
- c) Los fondos recaudados por concepto de cuotas sindicales ordinarias y extraordinarias.

---

<sup>249</sup> GUTIERREZ Y GONZÁLEZ Ernesto, *El patrimonio*, 7ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002, pág. 62. Se define como “El conjunto de bienes pecuniarios y morales, obligaciones y derechos de una persona, que constituyen una universalidad de derecho.

d) Los fondos provenientes de aportaciones de entidades públicas o particulares.”<sup>250</sup>

Es pertinente traer a colación los artículos contenidos en la norma substantiva, referentes a la materia de los bienes, para explicarnos su alcance y contenido:

**“ARTÍCULO 747.** Pueden ser objeto de apropiación todas las cosas que no estén excluidas del comercio.

**ARTÍCULO 748.** Las cosas pueden estar fuera del comercio por su naturaleza o por disposición de la ley.

**ARTÍCULO 749.** Están fuera del comercio por su naturaleza las que no pueden ser poseídas por algún individuo exclusivamente, y por disposición de la ley, las que ella declara irreductibles a propiedad particular.”<sup>251</sup>

Su clasificación, permite a los trabajadores que cotizan mediante cuotas a la constitución de su patrimonio, ubicar cuáles son los inmuebles que integran el patrimonio del sindicato y que pertenecen a ellos en forma proporcional y que define de manera clara el artículo 750 de la ley en comento.

De los bienes muebles es importante remarcar que son por naturaleza, los cuerpos que pueden trasladarse de un lugar a otro, ya se muevan por sí mismos, ya por efecto de una fuerza exterior y que los son por determinación de la ley, las obligaciones y los derechos o acciones que tienen por objeto cosas muebles o cantidades exigibles en virtud de acción personal, ampliándose este comentario con la presunción derivada del artículo 755 que a

---

<sup>250</sup> Estatutos, Ob. Cit, págs. 54-55

<sup>251</sup> Código Civil Federal, Ob. Cit. pág. 128

la letra dice “Por igual razón se reputan muebles las acciones que cada socio tiene en las asociaciones o sociedades, aún cuando a éstas pertenezcan algunos bienes inmuebles.”<sup>252</sup>

Ocupa un lugar especial el manejo de las cuotas y sus porcentajes, ampliándose la facultad del comité Ejecutivo Nacional, para adquirir y gravar bienes de la organización, de acuerdo con lo establecido en los artículos 168-173 de los estatutos y previa autorización del comité de vigilancia.

Finalmente, su representación legal descansa en el Secretario General, de acuerdo al contenido de la fracción segunda del artículo 74, que a la letra dice:

“Representar al Sindicato sin requerirse autorización del Comité Ejecutivo Nacional, ante cualquier autoridad administrativa. De trabajo o judicial en cualquier asunto que afecte a la organización, contando con amplias facultades para intervenir en todos los actos jurídicos, convenios y contratos relacionados con el sindicato, pudiendo inclusive interponer amparos, desistirse de los mismos, absolver posiciones, formular toda clase de denuncias y querellas, conceder el perdón en los casos de querellas, así como otorgar toda clase de poderes en los asuntos a que se refiere esta fracción, en los convenios y contratos se requerirá el acuerdo previ6 tomado en pleno del comité Ejecutivo Nacional.”<sup>253</sup>

Siendo el Secretario General la persona física en quién descansa la mayor responsabilidad en la ejecución de los actos jurídicos de los que derivan obligaciones para la organización sindical, éste deberá conducirse con el mayor cuidado, honestidad y honorabilidad en el desempeño del cargo, ya que su

---

<sup>252</sup> Estatutos Ob. Cit., pág. 130

<sup>253</sup> Idem. Págs. 28- 29

actividad se encuadra en las hipótesis normativas de los artículos 2546, 2547 y 2551 del Código Civil Federal.

Finalmente, sus relaciones laborales se regulan por el marco jurídico contenido en 123 constitucional (en su apartado A y B), ampliada con el contenido del reglamento de condiciones generales de trabajo, y de los criterios jurisprudenciales de los Tribunales Federales.

## 7.2 FACETA ADMINISTRATIVA

Dentro del capítulo segundo de la investigación afirmamos que la actividad de las personas físicas y morales, utilizan, las herramientas proporcionadas por el avance de la ciencia de la administración, como es el proceso administrativo, integrado por el conjunto de fases o etapas sucesivas a través de las cuales se efectúa la administración, interrelacionadas entre sí, formando un proceso integral.

Estas etapas pueden darse por separado, o integralmente interrelacionadas, en los actos que el sindicato del ISSSTE realiza con repercusión en sus relaciones con otras personas físicas o morales, donde incluimos al estado, por que es de sobra conocido que toda persona con capacidad jurídica en su práctica cotidiana, debe necesariamente **planear**, sus actividades; **dirigir y organizar** al personal bajo una línea de mando, con un marcado **control** para optimizar tiempos y movimientos.

Es decir, estas etapas del proceso administrativo que le sirven en lo estrictamente personal, las aplica en su actividad diaria dentro del sector público o privado o en cualquier tipo de organización o asociación profesional, así se explica tratándose de los trabajadores del ISSSTE, y de sus dirigentes,



cual es el universo donde fluyen sus actividades, pero sobre todo, como está conformado el estado (patrón) y su organización sindical.

En este orden de ideas, atendiendo al estudio sistemático de las etapas que integran el proceso administrativo, se explica quienes son sus dirigentes, los programas que proyecta la organización sindical por alcanzar, los controles que regulan el manejo del patrimonio (cuotas sindicales) del sindicato y cuando se renuevan las estructuras sindicales.

Así también se explica, haciendo una similitud con su central la F.S.T.S.E., quién la dirige, cuáles son los programas por alcanzar en su actividad política, cuáles son los sistemas de control que se tienen establecidos, para el manejo adecuado del patrimonio (cuotas sindicales) y cómo se renueva la estructura sindical.

Consecuentemente, si un trabajador de base o representante sindical del ISSSTE quisiera, explicarse quién dirige por ejemplo, al Sindicato Nacional de Trabajadores de Gobernación o de otra dependencia, cuáles son sus programas por alcanzar, los sistemas de control que tiene establecidos para el manejo de su patrimonio (cuotas sindicales) y cómo se renueva la estructura sindical periódicamente, acudiría al estudio de las etapas del proceso administrativo que aquí se expresan.

Así, conocería de inmediato que todas las organizaciones presentan estas etapas en su actividad cotidiana, que se amplían o reducen en virtud del avance de la lucha sindical o del reconocimiento que se hace de su estructura, organización y funcionamiento, contenidos en el estatuto respectivo.

### **7.2.1. ETAPA DE PLANEACIÓN**

El sindicato del ISSSTE ha jugado un papel relevante en la vida política del estado mexicano, un papel de privilegio dentro de la estructura de la administración pública paraestatal, donde ubicamos al ISSSTE, que conforma el gabinete ampliado con otras de su especie, en virtud de los servicios de salud y sobre todo de seguridad social que tiene a su cargo.

También por esa misma ubicación, tiene una gran responsabilidad frente al estado y frente a los trabajadores que representa, por que los grandes temas de la seguridad social desde tiempo atrás, son el referente de los retos por alcanzar en el campo de la asistencia pública, salud y la seguridad social.

De ahí, que quienes pretendan intervenir en la vida política sindical, deberán hacerlo a través de los pronunciamientos que desde su origen el sindicato recoge en sus estatutos dentro de su declaración de principios y el plan de acción, que parecería a la luz de los que no conocen y no han vivido de cerca la práctica sindical, declaraciones demagógicas o utopías en el quehacer del dirigente, pero que, cuando se encuentra inmerso en la actividad diaria, sobre todo cuando toca el turno de revisar y aplicar el reglamento de condiciones generales de trabajo, lo nutren, para saber cuáles son los valores por los que debe orientarse la solución de los problemas.

Esto es, sin olvidar los principios rectores del constituyente de 1917, que reconocieron el derecho de los trabajadores para disfrutar dentro de la relación laboral, entre otros, de los mínimos de seguridad social. Por eso, se estima conveniente reproducir algunas declaraciones que proyecta los principios rectores de la vida sindical de este instituto político.

### 7.2.1.1 DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS

“**PRIMERA** Somos una agrupación de ciudadanos libres y de buenas costumbres, que en uso de sus garantías sociales y al amparo de sus derechos constitucionales se unen y configuran su organización sindical para la defensa y superación de sus intereses comunes, económicos, políticos y sociales, como trabajadores versados y diestros en diversas ramas del saber y la creatividad humana: manuales, obreros, administrativos, contables, técnicos y profesionales al servicio de la sociedad mexicana.”

“**SEGUNDA** La obra revolucionaria de los trabajadores del ISSSTE se traduce cotidianamente en el afán permanente de proporcionar y superar las tareas que tienen a su cargo, por el bien y la seguridad de los servidores públicos.”

“**TERCERO** El contenido filosófico, ideológico y político de la revolución mexicana, es una emanación del pensamiento liberal, que lucha contra toda forma de autoritarismo opresivo o egoísmo individualista, que favorezca la injusticia o el sojuzgamiento de las conciencias, que combata toda tendencia que favorezca o acentúe las desigualdades económicas, que conduzca a las deformaciones típicamente capitalistas o que sean impotentes para dar solución a los problemas que obstruyen el desarrollo nacional independiente con justicia y libertad.

Los principios nacionalistas y reivindicadores de la revolución mexicana apuntan hacia el advenimiento de una nueva sociedad, donde la democracia sea una forma de vida y en pleno disfrute de la libertad y con base en una justa distribución de la riqueza, todos los individuos lleven a cabo con su esfuerzo personal una actividad

socialmente útil, reciban una retribución suficiente para tener a su alcance los bienes materiales y culturales que se requieren para vivir con dignidad y contribuyan a la creación de un patrimonio social que asegure el desenvolvimiento y superación de la colectividad mexicana.”

“**CUARTA** La doctrina sindical, sus principios y objetivos sociales, emanan del contenido filosófico, ideológico y político de la revolución mexicana, no hay contradicción ni debe haberla entre un estado nacionalista y revolucionario, empeñado en servir al pueblo de México y la acción sindical de los servidores públicos, encausada a lograr estos nobles objetivos y protegerse de la injusticia social, como parte militante del sector popular que lucha en el ejercicio de la democracia y de la revolución institucionalizada por la construcción de una nueva sociedad más justa y humana.”

“**SEPTIMA** El trabajo será reconocido y respetado como el recurso fundamental de la economía y el factor determinante para la distribución de la riqueza y del ingreso. El desarrollo económico y social estará basado principalmente en el trabajo y el derecho al trabajo.”

“**NOVENA** Los trabajadores no solo por su función social preeminente, sino también por constituir la absoluta mayoría de la población, asumirán democráticamente el papel decisivo en los procesos políticos, el carácter de trabajador habrá superado los esquemas restringidos y las connotaciones estrechas para proyectarse sociológica e ideológicamente al universo social compuesto por todos cuantos realicen esfuerzos, con su esfuerzo personal, una labor socialmente útil y no exploten para su propio beneficio el trabajo ajeno.”

“**DECIMA** México se desarrollará preponderantemente como un país de trabajadores manuales e intelectuales, del campo y de las ciudades, asalariados y no asalariados, trabajadores de la industria, del comercio, del transporte y de las diversas ramas de la producción de bienes y servicios, trabajadores campesinos, jornaleros, ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios agrícolas y ganaderos que participen con su esfuerzo en la actividad productiva de sus predios; trabajadores de la ciencia, de la técnica, de la cultura, del arte, del periodismo y de la comunicación social.

Trabajadores sociales, trabajadores políticos y trabajadores de la administración pública, trabajadores que dirigen la acción del estado y colaboran en las tareas del gobierno; trabajadores de organismos y empresas para estatales y en general todos los hombres, mujeres y jóvenes que contribuyen a generar o a distribuir, con la aplicación de su fuerza de trabajo, los bienes materiales y culturales, así como los servicios, que el conjunto de la sociedad requiere para su existencia y mejoramiento.”

“**DECIMA SEPTIMA** La filosofía social del constituyente de Querétaro tiene como principio esencial e inmutable que el trabajo es origen y el destino de todos los derechos sociales. Esa filosofía constantemente actualizada como vía para la acción seguirá siendo fuente ideológica para alcanzar el desarrollo del país hacia las soluciones del nacionalismo revolucionario y los objetivos de la democracia social.”

“**DECIMA NOVENA** La reforma política concebida como un proceso ininterrumpido de cambio conduce al ejercicio revolucionario del poder por la voluntad popular y por los instrumentos del derecho.”

**“VIGESIMA PRIMERA** El nacionalismo revolucionario plantea que la solución a los problemas del desarrollo sea en todos los casos favorables a los intereses de las mayorías populares.”

**“VIGESIMA TERCERA** El fortalecimiento creciente del estado en su función de rector y promotor del desarrollo económico nacional, como representante de los intereses superiores de la nación garantiza que el desenvolvimiento de la economía responda a los intereses, necesidades y aspiraciones de las grandes mayorías populares, así como el objetivo de consolidar la independencia económica del país y nuestra soberanía como nación.”

**“VIGESIMA CUARTA** El poder político es expresión de la voluntad soberana del pueblo, ningún otro poder económico o de cualquier otra naturaleza debe existir ni intentar sobreponerse a los poderes soberanos de la república que tienen su origen en la voluntad mayoritaria.

La pretensión de levantar un llamado poder económico frente al poder constitucional legítimo es una pretensión facciosa y de casta, radicalmente contraria al orden constitucional y a la soberanía de la república.

El poder público legítimo es poder político y a la vez esta investido, por decisión constitucional, de potestades indeclinables en el campo económico, en el cultural y en todo el ámbito nacional, el poder nacional en él más recto y amplio sentido.”

**“VIGESIMA NOVENA** La autonomía sindical debe ser efectiva en todos los aspectos internos de las organizaciones: en la determinación de su régimen interno, en la elección de sus dirigentes y en todo tipo

de decisiones que, sin excepción deben corresponder exclusivamente a sus agremiados.

Los sindicatos de trabajadores conforman una institución básica de nuestro sistema democrático, su afiliación hacia un partido político es en todo caso expresión de autodeterminación sindical. A través de su militancia organizada, los miembros del sindicato influyen en la acción política del partido a que se adhieren, pero este no deberá ejercer influencia de ninguna especie sobre la acción sindical.

La huelga es un derecho constitucional de origen revolucionario y el más importante instrumento de lucha con que cuentan los trabajadores.”

**“TRIGESIMA PRIMERA** El sindicato como el más genuino representante de sus trabajadores esta obligado a postular a candidatos que por su representatividad y su formación ideológica y política garanticen que la doctrina social y que los fines que preconice el sindicalismo no habrán de desviarse ni serán postergados en el desempeño de sus funciones. La organización sindical no es un aparato político burocrático, que lleva dentro de sí el germen de su propia descomposición.”

**“TRIGESIMA SEGUNDA** La institución sindical es autónoma, es un órgano de alianza de las grandes fuerzas de la revolución nacional; no se supedita al estado, lo apoya y la enlaza permanentemente con las grandes masas populares. El estado, organismo rector de la nación en ningún caso será interferido ni disminuido en sus facultades constitucionales por los sindicatos.”

**“TRIGESIMA TERCERA** Los principios de la organización sindical sostienen que las normas constitucionales que determinan la separación del estado y la iglesia y la no-intervención de las incorporaciones religiosas y sus miembros en asuntos políticos, no solo salvaguardan los intereses superiores de la colectividad nacional, sino también los de los creyentes, estos pueden militar en el sindicato, sea cual fuere su credo religioso, su ideología, filosofía o convicción política, la única condición es que todos cuando soliciten su afiliación al sindicato sean solidarios con la realidad y con estos principios que el propio sindicato proclama.

La democracia sindical interna se sustentará en la libre crítica, en el pleno ejercicio de los derechos estatutarios en las asambleas, congresos y consejos integrados por delegados de elección y no de designación, y en la aplicación en los procesos decisorios relacionados con la elección de candidatos de las formulas de voto individual y secreto y escrutinio público y abierto, todo ello sin perjuicio de mantener, por todos los medios adecuados, la unidad y acción estratégica y orgánica del sindicato.

La disciplina sindical será consecuencia inseparable de nuestra democracia interna. A mayor democracia, mayor disciplina, es decir unidad para cumplir las responsabilidades de autodeterminación sindical.”<sup>254</sup>

Las declaraciones antes expuestas, son el punto rector de la vida sindical y de sus dirigentes, que deben reafirmar con la ideología proveniente del constituyente de Querétaro de 1917, origen del derecho social, que surge por el reclamo de los trabajadores de las fabricas y el campo, proyectado en los artículos 27 y 123 de la norma fundamental.

---

<sup>254</sup> Estatutos Ob. Cit, págs. 1- 9



Se amplía esta etapa, con las acciones definidas para el cumplimiento de su programa general y metas por alcanzar a corto, mediano y largo plazo, a través de su plan de acción, reproduciendo algunos numerales que contienen la actividad por realizar, para responder a la pregunta ¿Qué hacer en beneficio de los trabajadores que representan? La respuesta se encuentra en los numerales definidos en el plan de acción.

#### **7.2.1.2. PLAN DE ACCIÓN**

**“PRIMERO** Fortalecer la unidad, la disciplina y militancia de nuestra organización, como factor determinante en la planeación democrática de nuestra actividad sindical.”

**“SEGUNDO** Luchar por la autonomía e independencia de la organización, en la decisión de los asuntos internos que solo a los trabajadores corresponde y propugnar por el respeto irrestricto de nuestras disposiciones estatutarias.”

**“TERCERO** Luchar por la defensa de nuestros intereses comunes y la preservación de nuestros derechos consagrados en nuestra Ley Suprema y leyes adjetivas derivadas de la misma, por ser el valor máspreciado de nuestro movimiento revolucionario y de nuestro estado de derecho.”

**“CUARTO** Luchar por desterrar de nuestras filas sindicales todo signo de tendencia reaccionaria que atente contra la unidad de los trabajadores y los principios del sindicalismo revolucionario, democrático e institucional.”

**“QUINTO** Luchar permanentemente en el seno de la F.S.T.S.E., de acuerdo con su declaración de principios y plan de acción para superar nuestros intereses reivindicadores y lograr nuevas metas.”

**“SEXTO** Fomentar en el seno de nuestra organización sindical el respeto a nuestras instituciones democráticas, nacionalistas y revolucionarias, así como nuestra enseña patria e himno nacional, símbolo de nuestra soberanía.”

**“OCTAVO** Optimizar los programas de capacitación sindical y administrativa, actualmente desarrollada tendiente a conformar la conciencia institucional de nuestros representados, para comprender y concebir mejor nuestra realidad histórica y social.”

**“DECIMO TERCERO** Luchar por consolidar un sistema escalafonario autentico, que propicie su pleno desarrollo y no se obstruya por manejos irregulares, deficiencias administrativas y disposiciones contrarias a la ley.”

**“DECIMO CUARTO** Pugnar por la actualización permanente del catalogo de puestos, que al describir funciones y salarios permita adecuar las categorías y sueldos de los puestos, de acuerdo a la remuneración económica que les debe corresponder por el trabajo que se realiza y se describan los puestos jerárquicos de mando, que, de acuerdo con la ley deben ser “puestos de base” y ocupados por los trabajadores de acuerdo con el sistema escalafonario, como base fundamental del servicio civil de carrera.”<sup>255</sup>

---

<sup>255</sup> Estatutos, Ob. Cit., págs. 11 - 13

## 7.2.2 ETAPAS DE DIRECCIÓN Y ORGANIZACIÓN

Se desprenden del quehacer mismo de representantes sindicales en la actividad o responsabilidad que tiene asignada en la estructura jerárquica (Secretario General, Presidente, Secretario de conflictos, organización, finanzas, por decir algunos). Esta actividad se traduce en participación y conformación del poder, concentrado en toda la estructura sindical y en paralelo al poder ordenador del estado mexicano.

Se puede explicar la conformación del poder bajo dos premisas, una enriquecida a través de valores provenientes de la formación misma del dirigente y de su forma de hacer y de pensar; este ámbito axiológico que se forma a través de la disciplina, honorabilidad, honestidad y manejo del poder para servir y en el trato con sus pares o con los directivos de la dependencia.

La otra, formada en el caminar trazado por quienes detentan el poder, sin importar los medios, ya que el fin justifica los medios y reconociendo que el hombre es el lobo del hombre, cambiando las reglas<sup>256</sup> una vez que detenta el poder, concentradas todas estas en leyes donde gravita la praxis política de gobernantes, dirigentes o líderes, quienes se dedican a manipular a los hombres y a sus organizaciones, que se resumen en el punto siguiente:

---

<sup>255</sup> Cfr. ORWELL, George, *Rebelión en la Granja*, Editorial Porrúa, Colección Sepanquantos, 6ª Edición, México, 2003

### 7.2.2.1 LAS 48 LEYES DEL PODER

- 1) Nunca le haga sombra a su amo
- 2) Nunca confíe demasiado en sus amigos; aprenda a utilizar a sus enemigos.
- 3) Disimule sus intenciones.
- 4) Diga siempre menos de lo necesario.
- 5) Casi todo depende de su prestigio; defiéndalo a muerte.
- 6) Busque llamar la atención a cualquier precio.
- 7) Logre que otros trabajen por usted, pero no deje nunca de llevarse los laureles.
- 8) Haga que la gente vaya hacia usted y, de ser necesario, utilice la carnada.
- 9) Gane a través de sus acciones, nunca por medio de argumentos.
- 10) Peligro de contagio: evite a los perdedores y los desdichados
- 11) Haga que la gente dependa de usted.
- 12) Para desarmar a su víctima, utilice la franqueza y la generosidad en forma selectiva.
- 13) Cuando pida ayuda, no apele a la compasión o a la gratitud de la gente, sino a su egoísmo.
- 14) Muéstrese como un amigo pero actúe como un espía.
- 15) Aplaste por completo a su enemigo
- 16) Utilice la ausencia para incrementar el respeto y el honor
- 17) Mantenga el suspenso, maneje el arte de lo impredecible
- 18) No construya fortalezas para protegerse: el aislamiento es peligroso
- 19) Sepa con quién está tratando: no ofenda a la persona equivocada
- 20) No se comprometa con nadie
- 21) Finja candidez para atrapar a los cándidos: muéstrese más tonto que su víctima
- 22) Utilice la táctica de la capitulación. Transforme la debilidad en Poder.

- 23) Concentre sus fuerzas.
- 24) Desempeñe el papel de cortesano perfecto.
- 25) Procure recrearse permanentemente.
- 26) Mantenga sus manos limpias.
- 27) Juegue con la necesidad de la gente de tener fe en algo, para conseguir seguidores incondicionales.
- 28) Sea audaz al entrar en acción.
- 29) Planifique sus acciones de principio a fin.
- 30) Haga que sus logros parezcan no requerir esfuerzo.
- 31) Controle las opciones: haga que otros jueguen con las cartas que usted reparte.
- 32) Juegue con las fantasías de la gente.
- 33) Descubra el talón de Aquiles de los demás.
- 34) Actúe como un rey para ser tratado como tal.
- 35) Domine el arte de la oportunidad.
- 36) Menosprecie las cosas que no puede obtener: ignorarlas es la mejor de las venganzas.
- 37) Arme espectáculos imponentes.
- 38) Piense como quiera, pero compórtese como los demás.
- 39) Revuelva las aguas para asegurarse una buena pesca.
- 40) Menosprecie lo que es gratuito.
- 41) Evite imitar a los grandes hombres.
- 42) Muerto el perro, se acabó la rabia.
- 43) Trabaje sobre el corazón y la mente de los demás
- 44) Desarme y enfurezca con el efecto espejo
- 45) Predique la necesidad de introducir cambios, pero nunca modifique demasiado a la vez
- 46) Nunca se muestre demasiado perfecto
- 47) No vaya más allá de su objetivo original; al triunfar, aprenda cuándo detenerse

48) Sea cambiante en su forma.<sup>257</sup>

En este contexto, se legitima el poder por la renovación periódica y pone en movimiento cada órgano jerarquizado en todos sus niveles, y reconoce la existencia de todo un sistema que encubre el manejo del poder de quienes por años, han manipulado el voto como instrumento del sufragio, para designar periódicamente a quien o quienes, ejercen el poder en la elite o aristocracia burocrática.

¿Cómo se da la democracia en la base trabajadora? Es en virtud de las elecciones que deben desarrollarse basándose en los estatutos, para renovar sus puestos de dirección, ya sea en congresos nacionales ordinarios o extraordinarios, asambleas seccionales o delegacionales, en suma es autenticar la idea de la democracia, por la elección del gobierno por y para los trabajadores.

Es una vivencia real, autentica, que se objetiva en la participación de los trabajadores sindicalizados, reconociendo su derecho al voto y su participación en la toma de decisiones, a través de la vida del sufragio previo al registro de los trabajadores en los padrones elaborados por la misma organización.

La elaboración de estos, corresponde al representante sindical (delegado) que representa el primer nivel, e informa a la sección los cambios, altas y bajas, en atención a los reportes de las nóminas de personal que quincenalmente firman para cobrar su sueldo.

En la práctica, el manejo de estos, corresponde a la sección a través del Secretario General, quien manipula estos según su conveniencia, inflándolos las más de las veces, o incorporando a otras áreas, dentro de un mismo

---

<sup>257</sup> Cfr. GREENE Robert, *Las 48 Leyes del Poder*, Editorial Atlántida, México, 2004, págs. 9- 18

padrón según su particular interés, haciendo entrega oportuna al Comité Ejecutivo Nacional, para el entero de cuotas, registros que sirven de marco en los Congresos nacionales en la designación de delegados que en los términos de los estatutos son en proporción de un delegado por cada 200 trabajadores sindicalizados o fracción mayor de 100.

La elección se contiene en los estatutos que rigen la vida sindical, y presentan una misma forma en lo general (a nivel nacional) y particular (a nivel seccional).

Procedimiento:

- a) En los términos de los artículos 20 al 60 de los estatutos, se emite la convocatoria a los trabajadores de base para que participen en las elecciones a delegados, para la renovación de (delegaciones, secciones, o comité ejecutivo nacional).
- b) Conforme al día y hora señalados en la convocatoria que fue fijada en el lugar más visible de la oficina o centros de trabajo, el representante de la sección que corresponda, acude al área respectiva, y una vez de pasar lista de asistencia, acreditada la mayoría de los trabajadores, procede a la instalación de la asamblea.
- c) Se proponen escrutadores y secretario para integrar la mesa que legitimará la elección, nombrándose a los que obtienen la mayoría de votos.
- d) Enseguida, se aceptan propuestas para la designación de representantes, por vía nominal o por planillas, dependiendo del tamaño del área de que se trate.

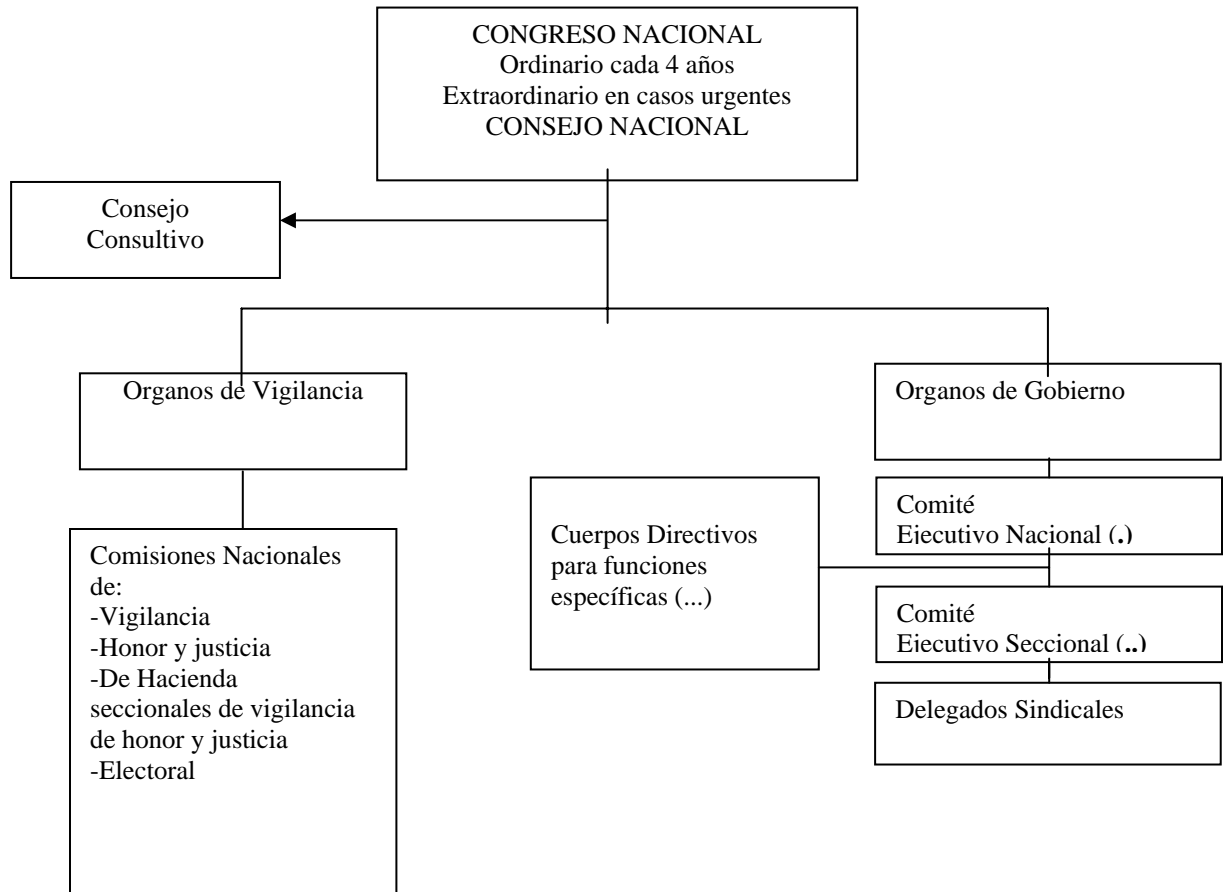
- e) Todos los trabajadores depositan su voto manifestado en forma libre y secreta y lo depositan en la urna.
  
- f) Al finalizar la jornada, los escrutadores realizan la contabilidad de votos y acto posterior en compañía del secretario, firman el acta donde consta la cantidad de sufragios emitidos y quien obtuvo la mayoría, haciendo constar quien es el elegido y en ese mismo acto se le otorga la constancia que lo acredita como tal. Los delegados a los congresos nacionales se sujetan al mismo procedimiento y su actuación concluye al darse por terminados los trabajos del congreso respectivo que es legitimado ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, mediante el registro o toma de nota del Comité Ejecutivo Nacional electo.

Con esto queremos demostrar que en la elección periódica de sus representantes, se objetiva la democracia representativa, que por su validez y autenticidad, permite a los grupos interesados en el quehacer político sindical, permanecer, por años, detentando en poder.

De la siguiente estructura funcional, se obtiene una panorámica de conjunto de los órganos representativos del sindicato del ISSSTE:



### 7.3.2. ORGANIGRAMA O ESTRUCTURA FUNCIONAL



• Se integra por:

- 1) Secretario General
- 2) Secretario General Adjunto
- 3) Secretario de conflictos en el D.F.
- 4) Secretario de conflictos en los estados
- 5) Secretario de Organización en el D.F.
- 6) Secretario de Organización en los Estados
- 7) Secretario de acción política
- 8) Secretario de la Vivienda
- 9) Secretario de Educación Sindical
- 10) Secretario de Acción Social
- 11) Secretario de Divulgación Ideológica
- 12) Secretario de Recursos Humanos
- 13) Secretario de Planeación, estadística y evaluación
- 14) Secretario de asuntos profesionales
- 15) Secretario de Relaciones Internacionales
- 16) Secretario de Finanzas
- 17) Secretario de Ajustes y Presupuestos
- 18) Secretario de Relaciones Sindicales
- 19) Secretario de Capacitación y Productividad
- 20)

Secretario de Bolsa de Trabajo del D.F. 21) Secretario de Bolsa de Trabajo de los Estados 22) Secretario de Asuntos de Enfermería 23) Secretario de Asuntos Técnicos 24) Secretario de Asuntos Manuales 25) Secretario de Asuntos Administrativos 26) Secretario de Previsión y Asistencia Social 27) Secretario de Promoción y Gestoría 28) Secretario de Acción Femenil 29) Secretario de Acción Juvenil 30) Secretario de Acción Deportiva 31) Secretario de Asuntos Jurídicos y Legislativos 32) Secretario de Pensiones, Jubilaciones, Seguros de Vida y de Retiro 33) Secretario de Promoción Cultural 34) Secretario de Promoción Turística 35) Secretario de Premios, Estímulos y Recompensas 36) Secretario de Patrimonio Sindical 37) Secretario de Control de Gestión 38) Secretario Actas y Acuerdos 39) Secretario de Servicio Civil de Carrera 40) Cuatro Secretarios adjuntos de trabajo y conflictos en el D.F. 41) Cuatro secretarios adjuntos de trabajo y conflictos en los Estados 42) Cuatro secretarios adjuntos de organización en el D.F. 43) Cuatro secretarios adjuntos de organización en los Estados.

Con excepción de Secretario General y de los adjuntos cuentan con un suplente.

\*\* Tienen la misma estructura que se amplía o reduce en atención a los miembros que la conforman: secciones en el Distrito Federal: sección I, sección II, sección III, sección IV, sección V, sección VI, sección XXXVIII, sección XXXIX, sección XL, sección XLI, sección XLII, sección XLIII, sección XLIV, sección XLV, sección XLVI, sección XLVII, sección XLVIII. Dentro del área territorial y competencial que señala el artículo 15 de los estatutos.

Secciones en los estados: sección VII Aguascalientes, VII Baja California Norte, IX Baja California Sur, X Campeche, XI Coahuila, XII Colima, XIII Chiapas, XIV Chihuahua, XV Durango, XVI Guanajuato, XVII Guerrero, XVIII Hidalgo, XIX Jalisco, XX México, XXI Michoacán, XXII Morelos, XXIII Nayarit, XXIV Puebla, XXV Oaxaca, XXVI Nuevo León, XXVII Querétaro, XXVIII

Quintana Roo XXIX San Luis Potosí, XXX Sinaloa, XXXI Sonora, XXXII Tabasco, XXXIII Tamaulipas, XXXIV Tlaxcala, XXXV Veracruz, XXXVI Yucatán, XXXVII Zacatecas.

\*\*\* Bajo el control y dependencia del Comité Ejecutivo Nacional: 1) Comisión Coordinadora de Asuntos en los Estados integrada por un presidente y por lo menos con 15 coordinadores de zona y 2) Comisiones Nacionales de: Escalafón con 3 representantes propietarios y 3 suplentes, de Auxilio, Acción Política, divulgación ideológica, recursos humanos, vivienda, educación política sindical, bolsa de trabajo, ajustes y presupuestos, acción social, asuntos profesionales, enfermería, asuntos técnicos, de la rama manual, asuntos administrativos, promoción y gestoría femenil, juvenil, pensiones, jubilaciones, seguros de vida y de retiro, promoción cultural, fomento deportivo, promoción turística, planeación, estadística y evaluación, patrimonio sindical, jurídica, legislativa, asesoría, afiliación política, capacitación y productividad, seguridad e higiene, becas, control de gestión, servicio civil de carrera, ecología y medio ambiente, integrados según lo establece el artículo 64 al 66 de los estatutos.

¿Cuál es la razón que se den estas prácticas y que no cambien a sus líderes? La mayoría de las veces por las canojías obtenidas en el manejo de plazas, prestaciones económicas, estímulos, otorgamiento de prestamos especiales o incorporar a la familia al trabajo ya que es tan reducido el campo de acción que tiene el trabajador para abrir espacios en otras instancias, o posibilidad de pagar una carrera a sus hijos, que la única posibilidad de incorporarlos al trabajo es la institución donde presta sus servicios, así observamos que existan familias enteras laborando dentro de una misma institución.

La estructura se va ensanchando por los nuevos ingresos de representantes, que vienen destacando en las bases, sin desplazar a los viejos líderes, que se mantienen en la estructura, por sagacidad, por experiencia, o por el manejo

de los nuevos cuadros para seguir manipulando a las bases haciendo con ello de la vida sindical, su *modus vivendi y operandi*, esperando ser tomados en cuenta para llegar algún día a la cresta del poder, la Secretaria General.

Esto deviene en un gran problema de estructura, porque se vuelve lenta y obesa no permitiéndole que responda con agilidad en estos tiempos que demandan la manifestación pública de los trabajadores orientados por los líderes, para la obtención de mejores conquistas y un frente común en contra de la privatización, como es la amenaza latente en el ámbito de la seguridad social.

Así, los cotos o ínsulas de poder en los centros de trabajo son múltiples y no permiten la incorporación de otros, o nulifican al que no comulga con sus ideas, por el temor de ser desplazados.

¿Pero qué sucede realmente en el manejo político de estos trabajadores? Sucede que, cuando sienten las caricias del poder, se enquistan en la estructura y mediante el manejo de privilegios, los mantienen desde las bases hasta la representación que ostentan en los comités nacionales o incluso en la misma F.S.T.S.E.<sup>258</sup>

Es decir, gravitan y deambulan por años dentro de la estructura cambiando de cartera cada vez que se renueva la dirigencia nacional, en la espera de ser considerado o tomado en cuenta para ocupar el puesto más importante, que es, Presidente o Secretario General, ya que uno entre cien mil será, el que ostente ese cargo, cuando la aristocracia burocrática así lo decida, y las más de las veces en acuerdo con el titular del área de que se trate.

---

<sup>258</sup> Los artículos 78 y 84 de Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señalan que es la única central reconocida por el Estado y que se regirá por sus estatutos.

¿Y cuál será su destino después de terminar su mandato? Sí su actuación no es congruente por tocar intereses creados y permitir que cuadros nuevos se incorporen en la estructura con una visión democrática de apertura.

Su entierro político es determinante, con la agravante de que en su contra se inicien acciones como medidas de presión para él y los que apoyaron sus decisiones, en cambio si cumple su mandato con sagacidad y puede desplazar a los que le estorban y concentra el poder en sus manos, basándose en los propios estatutos, solicita en congreso extraordinario, el cambio de nombre del sindicato, o del estructura y se mantiene por años en el poder, trastocando la forma democrática de participación de los trabajadores en su forma de gobierno, solicitándose el registro o la toma de nota, conforme a lo dispuesto en el **Artículo 72** de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que a la letra dice:

“Los sindicatos serán registrados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a cuyo efecto remitirán a este, por duplicado, los siguientes documentos:

- I) El acta de la asamblea constitutiva o copia de ella autorizada por la directiva de la agrupación;
- II) Los estatutos del sindicato;
- III) El acta de la sesión en que se haya designado la directiva o copia autorizada de aquella, y
- IV) Una lista de los miembros de que se componga el sindicato, con expresión de nombres de cada uno, estado civil, edad, empleo que desempeña, sueldo que perciba y relación pormenorizada de sus antecedentes como trabajador.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al recibir la solicitud de registro, comprobará por los medios que estime más prácticos y eficaces, que no existe otra asociación sindical dentro de la dependencia de que se trate y que la peticionaría cuenta con la mayoría de los trabajadores de esa unidad, para proceder, en su caso al registro.”<sup>259</sup>

Lo que nos permite recomendar que esta norma debería derogarse, por que atenta contra la libertad sindical, la participación libre de los trabajadores, en la creación de sindicatos que realmente representen la mayoría, ya que deja en manos del tribunal, la decisión de cancelarlos a su arbitrio o en caso de conflicto, lo que se desprende del **artículo 73** de la propia Ley que precisa:

“ El registro de un sindicato se cancelará por disolución del mismo o cuando se registre diversa agrupación sindical que fuere mayoritaria. La solicitud de cancelación podrá hacerse por persona interesada y el tribunal, en los casos de conflicto entre dos organizaciones que pretendan ser mayoritarias, ordenará desde luego el recuento correspondiente y resolverá de plano.”<sup>260</sup> Y pulveriza el principio de la no reelección.

Pero este estado de cosas le es conveniente mantenerlo al sistema, por que le sirve a sus intereses, tener controlada a la dirigencia sindical y someter a los líderes a los mandatos del gobierno en turno (Presidente de la República, Secretario, Gobernador, Presidente Municipal o Jefe de Gobierno según sea el caso).

¿Porqué se permite esto? Sencillamente porque al dirigente le conviene mantenerse en el poder, al acostumbrarse al manejo o dominio de los

---

<sup>258</sup> TRUEBA Urbina Alberto y TRUEBA Barrera Jorge, Ob. Cit, págs. 48 - 49

<sup>259</sup> Idem. Págs. 48 - 49

agremiados; por el manejo de plazas; pos ejercer presión contra el Gobierno, cuando las bases lo exijan y poder mantenerse y legitimarse; pero, fundamentalmente, tener la posibilidad de ser tomado en cuenta en los cargos de elección popular (Gobernadores, Senadores, Diputados, Presidentes Municipales, Regidores o en la administración pública ocupando cargos de dirección).

Existen sindicatos tan fuertes o comprometidos con la estructura que ellos mismos, designan a los mandos medios superiores, incluso si el dirigente máximo realiza un papel importante en el manejo de los trabajadores, se dan el lujo de nombrar hasta directores generales, como en el caso del ISSSTE.

En fecha reciente este sindicato atravesó por un serio problema, donde hubo descarrilamiento de trenes, dos grupos entraron en conflicto, por querer ocupar el máximo escalón político, que es la Secretaría General, unos apoyaban la candidatura de un líder con más de treinta años de servicio y más de veinte años en el comité nacional, y ocupando el cargo de consejero de la junta directiva del ISSSTE y otra apoyada por su disciplina, lealtad y arraigo en la dirigencia regional, con méritos suficientes para contender por esa posición, quien fue finalmente la triunfadora, quien entrego buenas cuentas al frente de la organización.

Como se podrá observar el Derecho del Trabajo con sus ramas que lo constituyen utiliza a las demás ciencias como la política, para explicarse los avances y retrocesos en su lucha por obtener mayores beneficios en el campo de la producción dando dinamismo al Derecho Colectivo del Trabajo y por otra, explicando el quehacer cotidiano de los líderes de cada una de las organizaciones sindicales, en la obtención o conservación del poder.

### **7.2.3 ETAPA DE CONTROL**

Disciplina, sumisión o realización plena en un marco de libertad de la actividad de los líderes, son las dos grandes vertientes por las que transita el quehacer de los representantes sindicales en turno, que se toma en cuenta, en la renovación periódica de los cuadros (delegación, sección, o comité nacional), o en la asignación de responsabilidades, tareas o comisiones que son tan amplias o estrechas, según el comportamiento que vaya asumiendo el dirigente como delegado, integrante del comité seccional y del comité nacional, observada estas por quienes detentan el poder.

Incluso, cuando no conviene a los intereses de grupo puede desencadenar la aplicación de la cláusula de exclusión por separación, aunque prohibida en el marco normativo (artículo 76 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado), es aceptada en el artículo 74 de la propia ley, lo que motiva, no obstante, de declararse inconstitucional, en la mayoría de los estatutos que rigen la vida de las organizaciones sindicales, se prevé como en el caso del sindicato del ISSSTE.

La regulación de su procedencia, se contiene en las hipótesis normativas de los artículos 187 y 188 de los propios estatutos.

### **CONCLUSIONES**

1. Como toda persona física o moral, el sindicato debe orientar sus acciones a través de la planeación, dirección, organización y control, como etapas del proceso administrativo, que le da una perspectiva global en todos los actos de la vida sindical.



2. Sus actos se encuentran como todos los de las personas morales, sujetos a supervisión, vigilancia y control en los términos de sus estatutos, dependerán de la honorabilidad y honestidad de las comisiones creadas al efecto, de mantener la disciplina en la actividad de los delegados, y secretarios o presidentes de directivas para funciones específicas, sobre todo en la rendición de cuentas ante el Congreso Nacional cada cuatro años cuando se renueve el Comité Ejecutivo Nacional.

3. Dar transparencia al manejo de cuotas sindicales, que bien le sirven al dirigente para cohesionar a los grupos incorporados en la estructura, mantener y ensanchar el patrimonio sindical, y su propia plantilla de personal.

4. Participar en la representación de las instituciones donde sé de la figura de la cogestión.

5. Participar en la vida política con presencia y capacidad fundamentalmente económica, sin olvidar que el objetivo y fin del sindicato es el mejoramiento económico de sus agremiados.

6. La democracia como forma de participación política de gobierno, se objetiva en la elección de sus dirigentes y legítima al sistema político mexicano.

## **PROPUESTAS**

**PRIMERA** La acción sindical en la practica diaria debe renovarse con un sentido de clase, de lucha permanente frente a los planes y programas de privatización que alientan las políticas globalizadoras, ya sea a través de programas estrictamente administrativos o con proyectos de reforma al marco legal, como los realizados en fecha reciente en el IMSS, desde luego,

analizadas con responsabilidad incorporándose a estas tareas por los canales institucionales, o bien, a través de la acción directa que en cada caso deberá plantearse ante las bases trabajadoras.

Este es el escenario donde se plantean los nuevos retos con apoyo en los principios ideológicos de la declaración contenida en sus estatutos y del plan de acción por resolverlos, este es el compromiso y el papel que deben jugar en la acción política los trabajadores de base frente al estado.

SEGUNDA Conforme la praxis política de los sindicatos en general y en particular, de los burocráticos, donde incorporamos al sindicato del ISSSTE, es legítimo detentar el poder y mantenerlo, por que en la vida política actual, de no hacerlo, otros grupos los desplazarán, por el mismo animo de dominio que los alienta en su esencia como entes políticos, al decir de Aristóteles, lo que revitaliza al corporativismo, base fundamental del sistema político mexicano, hasta que no se asuma con responsabilidad de todos los actores políticos, la reforma del Estado, que cambie entre otros el corporativismo.

## CAPÍTULO OCTAVO

### ULTIMAS REFLEXIONES

#### 8.1 GLOBALIZACIÓN

Con el propósito de trazar un puente en el mundo de los conceptos que se desgranar en el campo fértil de la investigación, que orientan y tratan de explicar el entorno del trabajador del ISSSTE, y su situación frente al estado, por encontrar en él su referente, incursionamos en los riesgos derivados del neoliberalismo cuya fase final es la globalización.

Al involucrarse en sus grandes vertientes, requiere precisar el concepto, apareciendo en la búsqueda, el de mundialización; al primero lo ubica como fenómeno económico que se da en el marco de la internacionalización acelerada de los grupos financieros e industriales, que merced al desarrollo tecnológico, arriban al poder; el segundo, más bien referido a la cultura de pueblos y sociedades, valores, usos y costumbres trastocados por efecto del fenómeno económico.

La doctrina imperante señala:

“Si no se ha llegado a la globalización, parece estarse hoy en él tránsito de la mera internacionalización, en avance desde un pasado remoto, pero que perdura y sé continua en el presente, y se proyecta cada vez más hacia el futuro, hacia nuevas formas de transnacionalización y de mundialización, a la constitución de un espacio mundial de intercambios generalizados entre diferentes partes del planeta, de múltiples nexos, interconexiones e

interdependencias, y de crecimientos y desarrollos de todo tipo. Con referencia a todo ello, y a falta de una mejor alternativa, en adelante sigo usando el término “globalización”, que así abarca e integra la vieja y la nueva internacionalización, la transnacionalización y la mundialización y sus múltiples nexos.”<sup>261</sup>

La fortaleza de la globalización se observa día con día, imponiendo políticas de seguridad; el TLCAN, se pretende renovar y ampliarse con el denominado tratado plus de libre comercio, alianza para la seguridad y prosperidad de América del Norte ASPAN, impuesto en sus directrices generales por Estados Unidos que en voz de su representante en las negociaciones señaló “la prosperidad está ligada a la seguridad, inevitablemente.”<sup>262</sup>

Por otra parte, el manejo de políticas financieras delimitando normas en los mercados que influyen en la competitividad entre países, la desregulación, y la certificación en todos los ámbitos,<sup>263</sup> particularmente en materia laboral, imponiendo mayores requisitos a las empresas y a las estructuras de gobierno en el manejo del perfil de puestos con el pretexto de optimizar los recursos humanos (proceso de inducción, selección y contratación de personal).

Incluso, en fecha reciente se ha llegado al extremo de imponer como un requisito necesario el aprendizaje a través de compañías transnacionales del idioma inglés. En suma, la globalización es preocupación prioritaria de los trabajadores del ISSSTE; por quedar a la zaga y expuesto en su vida personal, familiar, social, económica y política.

---

<sup>261</sup> KAPLAN Marcos, *Estado y globalización*, Editorial UNAM, México, 2002, pág. 15

<sup>262</sup> Periódico La Jornada, 28 de junio de 2005, PETRICH Blanche, artículo *SEGURIDAD COMÚN, ACUERDAN MÉXICO, E.U. Y CANADA*, sección Política.

<sup>263</sup> Periódico Reforma, 26 de junio de 2005, sección empresas y negocios, en esta se señala la certificación de los Ingenios Central Motzorongo y el Refugio, conforme a la norma internacional de calidad ISO 9001: 2000, acreditación GERMANIS Cher Lloyd, certificación México y periódico Reforma de la misma fecha, TREVIÑO García Manzo, artículo “*Qué es la Certificación y la recertificación de médicos especialistas?*”, pág. 10 A

“El *Informe Lugano* se sumaría a la incipiente literatura crítica de la globalización, que debe asumir algunas características diferenciales con respecto a libros equivalentes publicados antes del diseño del nuevo orden internacional, en todas sus facetas. La globalización implica no solo el objetivo de un gran mercado universal marcado por las pautas de liberalismo más salvaje, sino un control total de las conductas, impidiendo la simple posibilidad de insinuar o diseñar o practicar la disidencia. Por ello el informe supone la estrategia del neoliberalismo de cara a: crear un entorno económico que aumente al máximo las oportunidades individuales para conseguir el éxito y la felicidad; salvaguardar un hábitat habitable por seres humanos y otras especies; perpetuar una sociedad civilizada y la cultura occidental. A partir de la falsa conciencia de que estas finalidades solo pueden alcanzarse mediante la economía de mercado y todos sus instrumentos derivados.”<sup>264</sup>

Así, piensa y reflexiona en la vida de los obreros del mundo y en particular con sus pares que emergen en el campo de la producción “Un retrato de la vida cotidiana, las frustraciones, las esperanzas y los anhelos de uno de los millones de soldados de la república de las fabricas.”<sup>265</sup>

Sufre la política devastadora del neoliberalismo que ha venido a golpear sus estructuras, usos, costumbres y pérdida de derechos laborales reconocidos (estabilidad en el empleo, creación de plazas, escalafón) y la amenaza de perder el sistema integral de seguridad social (prestaciones económicas, servicios y pensiones de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, por edad y tiempo de servicios); y se percata que en este escenario el estado

---

<sup>264</sup> GEORGE Susan, *Informe Lugano*, Editorial ICARIA, novena edición, España, 2003, pág. 9

<sup>265</sup> TORTOLERO Raúl, “*Yo Cesar*”... *Yo Obrero*, artículo publicado en La Revista, número 064, semana del 16 al 22 de mayo de 2005.

mexicano se encuentra en crisis y no le puede garantizar los derechos adquiridos como lo es la seguridad social.

Se pregunta, ¿Con qué herramientas cuenta para salvar su sistema de pensiones, su calidad de vida, su entorno, su espacio y sus recursos naturales? Solo con su fuerza individual y su fortaleza en el grupo que cohesiona a sus pares para los intereses de él y de su familia, que deben traducirse en mantener su trabajo, salario justo, habitación, alimentos, vestido, pero sobre todo comida para un desarrollo sano.

Las críticas al neoliberalismo las hace suyas, y le sirven en la búsqueda de alternativas (Foro Mundial Social), o las que imagine con todos los trabajadores del mundo, en el replanteamiento de nuevos rumbos que lo lleven a mantener y proyectar en el horizonte político, económico y social, sus anhelos, sus risas, tristezas y amarguras cuando vive en carne propia marginación, pobreza, contaminación, inseguridad, narcotráfico, explotación de menores, migración, fenómenos todos que se expanden como producto de la globalización.

Todo lo que ha realizado, lo ha hecho contra corriente, por su posición dentro de la estratificación social “procedimiento en virtud del cuál se fija el status de los individuos dentro de una relación cambiante de superioridad e inferioridad. En este sentido la estratificación es la vía, el procedimiento para la fijación del status.”<sup>266</sup> Se aferra a buscar alternativas que le permitan conservar, su trabajo y sus prestaciones deteniéndose a analizar el manejo del poder del titular del Poder Ejecutivo Federal, del que depende en gran medida su seguridad laboral.

Así reflexiona, sobre la falta de dirigencia y formación política en el Ejecutivo Federal, que durante los últimos doce meses emprendió una lucha desmedida

---

<sup>266</sup> AZUARA Pérez Leandro, Ob. Cit., pág. 85.

en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, emitir discursos desarticulados, diciendo frases respecto a que los mexicanos realizan en Estados Unidos tareas que “ni los negros harían, ” o insistiendo en la política de golpear a los actores políticos a través de los medios y solicitar enseguida por conducto del Secretario de Gobernación, o del vocero Presidencial, acuerdos para resolver los grandes temas nacionales.

Así, los trabajadores del ISSSTE durante doce meses, estuvieron pendientes de que sucedía entre ambos poderes, incluso, llegaron a apostar que su favorito era alguno de los dos, tal fue la influencia del poder de los medios de comunicación, que orientaron y manipularon la opinión pública que actúan conforme la fuerza que han ido acumulando a través de los avances de la tecnología, pues conforme con la idea de la aldea global todo el mundo se comunica entre sí.

“Hoy en día, el ciudadano se ve ampliamente desplazado del foro de la discusión pública y asume el papel de simple espectador, de consumidor al que se le proporcionan e imponen informaciones y opiniones, y de las cuales no tiene más que elegir.”<sup>267</sup>

Es tal la manipulación de los medios informativos o de la prensa<sup>268</sup> que en lugar de orientar adecuadamente a la opinión pública, sirven más a los intereses económicos que representan, lo que se corrobora en la siguiente apreciación:

“La selección de informaciones y consignas, no solo es influida por las ideologías y modas intelectuales de los periodistas, sino también en consideración a la eficacia de los medios, así, por ejemplo: estos se inclinan a informar sobre lo espectacular, ya que esto satisface el

---

<sup>267</sup> ZIPPELIUS Reinhold, *Teoría General del Estado*, tercera edición, Editorial PorrÚa, México, 1998, pág. 256

<sup>268</sup> OCHOA Olvera Salvador, *Derecho de prensa*, Editorial Monte Alto, México, 1998, págs. 9- 32.

deseo de sanciones y se vende bien; también la crítica recibe más atención que el asentimiento; lo revolucionario es más interesante que la preservación de lo existente; las teorías y otras visiones futuristas despiertan mayor consideración que la ponderación circunspecta de experiencias y tradiciones; la curiosidad despiadada se vende más que el reportaje objetivo y respetuoso. En la medida que los medios de comunicación masiva se dejen guiar por estos criterios de selección, darán en parte, una imagen equivocada de la opinión pública y en parte orientarán esta hacia los objetos e ideas preferidas.”<sup>269</sup>

Estos acontecimientos influyeron en el desarrollo político, económico y social del país, porque, aunque no se quiera, los inversionistas del extranjero estuvieron a la expectativa en el manejo de sus capitales, hasta en tanto no se pusiera orden, por los excesos generados en el problema del desafuero.

La conducta del Presidente de la República en este periodo demostró su falta de sensibilidad política, en el manejo del desafuero, queriendo por la presión de las manifestaciones públicas, trastocar el estado de derecho, ya que la solución al problema, dejó mucho que desear en una población que demanda empleo, educación, seguridad y justicia como programas prioritarios para un pueblo que se debate en la incertidumbre de las políticas globalizadoras.

Los trabajadores de ISSSTE se preguntan al ver este escenario ¿sí el Presidente es quien dirige la administración pública permitiendo la violación de la ley, que pueden esperar en el manejo de la reforma pensionaria; será mejor expresarse y presionar en las calles, para la no-procedencia de dichas reformas, como lo hacen los de la coordinadora nacional de trabajadores de la educación, trabajadores del IMSS, sindicatos independientes, o cuales quiera que toman las calles, al ver lesionados sus derechos? La respuesta se

---

<sup>269</sup> ZIPPELIUS Reinhold, Ob.Cit. págs. 257-258



encuentra en su mente y en la mente de todos aquellos que analizan con seriedad, que la única vía para la no-procedencia de las reformas, es tomar las calles, sin importar el estado de derecho.

Otra reflexión proviene de las reformas estructurales y en particular de la que pretende la reforma laboral,<sup>270</sup> donde se observa que algunas medidas son tendientes a desaparecer, la jornada máxima de ocho horas, permitir los contratos individuales a prueba, pagar el salario en base a la jornada por horas y en materia colectiva atender algunas medidas que se han tomado con el fin de modificar la vida de los sindicatos, allegándose de formulas para extinguir derechos sin reformar la ley laboral,<sup>271</sup> ya no digamos la reforma del estado, tan necesaria en el replanteamiento de una ingeniería constitucional que permitiré dar el paso de la alternancia del 2000, a la transición de una autentica democracia para el 2006.

Lo anterior exigiría un pacto político nacional de todos los actores políticos para el bien de la república y del pueblo de México en este contexto giran las reflexiones de quienes cuestionan el ideal de la democracia y un sistema de partidos o formas de organización políticas acordes con los tiempos actuales.

Considera el trabajador del ISSSTE que a Fox el compromiso con los mexicanos le quedó demasiado grande y no cumplió con su responsabilidad histórica; hubiera planteado medidas a fondo para la creación de una nueva República:

“1) El gobierno de Fox perdería sus definiciones de partido. Es decir, el gabinete foxista tendría que **renunciar**, para definir un nuevo

---

<sup>270</sup> Periódico El Financiero, 25 de mayo de 2005, CADENA Guadalupe, artículo intitulado *Busca la STPS, sacar a flote la reforma laboral*.

<sup>271</sup> Periódico IUS- SEMPER N° 360, 16 de abril 2005, FERNANDEZ Arras Arturo, *Formulas para extinguir derechos sin reformar la ley laboral*. Revista Proceso, mayo 2005, N° 1489, APPLE Marco, *Repudio en Europa a la Ley Abascal*.

gabinete de composición nacional con la representación de todas las fuerzas políticas.

Cuatro puestos serían clave: gobernación se encargaría de la **agenda** para la transición, por lo que estaría fuera del juego sucesorio y tendría que ser designado con el apoyo de todas las fuerzas políticas reconocidas en el congreso. Economía definiría un proyecto de modelo de desarrollo que rompa con la dependencia internacional por medio de una política de Estado; Relaciones **Exteriores** explicaría al exterior la transición mexicana; y Defensa Nacional **garantizaría** la seguridad interna.

2) Fox convocaría a una mesa para la negociación de la transición a la democracia a partir de una agenda general. Esa mesa tendría que definir los 100 puntos necesarios para una transición. Sería la definición de los pactos mexicanos de la Moncloa que la transición española ayudó a las reformas económica, política y judicial. Los objetivos tendrían **efecto** constitucional y obligarían a todas las fuerzas a comprometerse con estas reformas y abandonar los programas partidistas particulares.

3) Las elecciones del 2006 tendrían que definir un gobierno **interino** de tres años para consolidar las reformas, por medio de un gabinete que refleje la composición en la Cámara de Diputados: el jefe de Gobierno saldría de la mayoría, pero habría que delinear un gabinete plural. Este gobierno de tres años estaría obligado a **convocar** a elecciones presidenciales y legislativas para julio de 2009, pero con la condición de aprobar y consolidar las nuevas reformas del estado.”<sup>272</sup>

---

<sup>272</sup> Periódico El Financiero, 05 de mayo de 2005, Indicador Político, RAMÍREZ Carlos, artículo “*Refundar la democracia pero de veras.*”

Dentro de este escenario se detiene a reflexionar sobre su vida laboral y la que le sirve de impulso en su posición política que juega frente al poder político.

## 8.2 SITUACIÓN LABORAL

Su entorno en lo administrativo laboral se ve amenazado por una serie de medidas tomadas por la administración pública federal, a saber:

1.- Continuidad al programa de retiro voluntario, cuya justificación es la de ahorrar los presupuestos destinados al pago de personal (lo que en la práctica resulta una falacia) ya que continua abultando la nómina con la creación de mandos medios superiores, perjudicando a las plantillas de los de base por congelarse las plazas. Dicho escenario se comprueba con lo siguiente:

“El Estado mexicano es el empleador más importante del país, contrario a lo que se difunde, el número de burócratas ha aumentado. Es un ejército de 3 millones y medio de personas, pero si se suman los trabajadores que ocupan los gobiernos estatales y municipales alcanza los 8 millones de personas. El 17 por ciento de la población económica del país, muchos trabajadores para un estado poco productivo, apostillan especialistas.”<sup>273</sup>

2.- Al desplegar una campaña en los medios de comunicación a nivel nacional y en la estructura interna, con el propósito de justificar el traslado de los fondos pensionarios a las AFORES y SIEFORES.

---

<sup>273</sup> Periódico Reforma, 1º de mayo de 2005, ACEVEDO Quintana Enrique y FUENTES Víctor, artículo *Los Burócratas del Cambio, Inflados, Orgullosos y a Punto de Reventar*, se refieren al incremento de los mandos medios y superiores.

“Los grandes corporativos del país, tanto del sector privado como del paraestatal, financian su expansión con más de 104 mil millones de pesos generados por el ahorro de jubilación de los trabajadores mexicanos, señala un análisis de Ixe Grupo Financiero, en el cual se destaca que los recursos manejados por las sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro (SIEFORE), encabezan el listado de fuentes bursátiles de financiamiento.

De acuerdo con el análisis, los ahorros para la pensión de los trabajadores que manejan la SIEFORE ascienden en total 451 mil 893 millones de pesos.

Casi una cuarta parte de ese monto ha servido para financiar a esta decena de corporativos y el resto se encuentra invertido en instrumentos de deuda del gobierno federal como Cetes, Bondes, Bonos y PAB, bonos del gobierno federal en el exterior, Udibonos y Brems.”<sup>274</sup>

3.- Por la insistencia del manejo de fondos en empresas privadas, y con ello, la privatización de la seguridad social de los trabajadores en general y en particular a los incorporados al régimen de la ley del ISSSTE.

Las armas que tiene para reclamar y defender sus derechos, son las que conocen y han forjado a través del tiempo, durante el que ha prestado sus servicios a un patrón que le reconoció su derecho de reunión como garantía individual y de asociación profesional.

Un Estado que desde la promulgación de la Constitución de 1917, fue construyendo puentes con el movimiento obrero organizado y una alianza

---

<sup>274</sup> Periódico La Jornada, 07 de junio de 2005, CARDOSO Víctor y ZUNIGA Juan, artículo *Grandes corporativos del país se financian con recursos del SAR, (PEMEX Y CFE) sector público; del lado privado, transnacionales Cemex, Coca Cola, Femsas, Ford, Telmex.*

indisoluble en el logro de los objetivos plasmados en el marco constitucional, y que hoy se olvida de estos, como consecuencia de los mandatos internacionales. (BM y FMI)

### 8.3 PROSPECTIVA DEL SISTEMA DE PARTIDOS <sup>275</sup>

Como punto toral reflexivo encuentra la consolidación del poder dentro de sus estructuras, que en fecha reciente fue cimbrado por la resolución contenida en el amparo en revisión 1872/2004, QUEJOSA: Federación Democrática de Servidores Públicos, que declara inconstitucional los artículos 86 y 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, desarticulando con ello, el poder de la FSTSE, central que aglutinaba a toda la dirigencia nacional burocrática. <sup>276</sup>

No obstante lo anterior, piensa en su participación grupal e individual activa en los procesos electorales del 2005 y 2006, al pertenecer a un sindicato que reúne a más de cien mil trabajadores de base, diseminados en toda la República Mexicana y delimitados conforme los padrones electorales en cada una de las secciones que conforman el Sindicato Nacional de Trabajadores del ISSSTE.

Ocupa su atención particularmente la elección del Estado de México del 3 de julio de 2005, que según la opinión manejada en los medios será la más

<sup>275</sup> Cfr. WARE Alan, *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Editorial ISTMO, España, 2004.

<sup>276</sup> La resolución en comento, deja mucho que desear, por despertar el sentimiento en voga del “sospechosismo” en el actuar político de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al dar la oportunidad a partir de esta resolución, de crearse federaciones o confederaciones dentro de los sindicatos burocráticos, que lo único que generaran división y debilidad en la lucha sindical.

competida por ser la antesala y ensayo previo del escenario que ocupará la presidencial del 2006; importante su papel protagónico por estar afiliados a la CNOP como uno de los pilares del corporativismo oficial y dentro de la FSTSE (este sindicato se encuentra todavía en las filas de esta organización).

Su inclusión en algún cargo en el proceso electoral (representante del partido en la casilla, presidente, secretario, escrutador u observador en los términos de la ley electoral del estado) dependiendo del grado de preparación y militancia dentro del partido (la mayoría de la burocracia nacional milita en el PRI).

Pendiente de los tiempos de definición de su instituto político, en la designación del candidato a la Presidencia de la República, previo el proceso interno que deberá agotarse conforme su vida estatutaria, y le preocupa tan solo una cosa, que los militantes mantengan la unidad en torno al candidato que elijan las bases, puesto que con unidad seguro que el PRI ganará la contienda en el 2006.

Simultáneamente observa, la situación de los demás partidos que en alianza contienden en contra de su partido; el PAN en alianza con Convergencia y el PRD con el PT, los demás partidos giran en torno al sistema electoral pluripartidista que se integra bajo la premisa en el sistema mexicano de que a mayor pluralidad, mayor control político.

### **8.3.1 SITUACIÓN DEL PRD**

Reflexiona sobre la situación del PRD que cuenta con dos candidatos que bien pueden llegar a la confrontación, no solo en sus programas generales trazados como plataforma política “un México para todos “ y “un proyecto alternativo de nación”. Dos figuras importantes, el Ingeniero Cárdenas

desplazado de la estructura del partido por las tribus y López Obrador calificado en indicador político de la siguiente manera: “Si se tratara de ganar, el PRD tiene en López Obrador un candidato que podría acercarlo a la presidencia aunque no garantiza el triunfo porque ya dividió a la sociedad y mostró su tendencia al caudillaje, que resuelve todo en la calle.”<sup>277</sup>

Se observa que la crisis de los partidos en México ha calado hondo en la estructura del PRD; según la comisión para la transformación a fondo de este instituto político, son cuatro aspectos a considerar:

“1) “El PRD se ha **separado** de la sociedad”. La autocrítica es severa: “el divorcio” partido- sociedad ocurrió “al dejar de tomar en cuenta los intereses de la sociedad y darle prioridad a los de grupo o personales”. “Este aislamiento se refleja en **conductas burocráticas** y a veces en **actos de corrupción**”. La conclusión es grave: **no** hay diferencia entre el PRD y los demás partidos. La comisión no lo dice pero el caso ejemplar fue el de René Bejarano, cuya corrupción **equiparó** al PRD en el poder con los peores del priismo. Este divorcio, señaló la comisión, llevó al “**abandono** de las demandas sociales y ciudadanas.”

2) “ Se han **desplazado** las propuestas de la sociedad en aras del pragmatismo electoral”. La crítica de la comisión fue dirigida al sobre uso de la “política **mediática**”. Se privilegia la suma de los votos, “sin importar él con quién y él para qué”. Por eso el PRD “**agarra** todo tipo de candidatos”, con el peligro de fomentar “ideas **contrarias** a los principios de la izquierda.”

3) “ Hay grupos dentro del partido que se han vuelto **cerrados**, sin vínculos sociales o ciudadanos, que solo cuidan sus intereses

---

<sup>277</sup> Periódico El Financiero, 25 de mayo 2005, RAMIREZ Carlos, columna *Indicador Político*.

burocráticos.” Son “grupos **sin** propuestas claras” que “**fomenta** la **cultura** del *agandalle*. Por eso la sociedad ve a un PRD dividido. Estos grupos “alientan las tendencias **patrimonialistas**” que ven los cargos públicos “como **botines**”.

4) “ Falta de **evaluación** de los gobiernos emanados del PRD”. El ejercicio del poder por perredistas ha revelado **falta** de preparación, proyectos y propuestas. No hay agenda legislativa ni la labor de los congresistas es evaluada. Así, “ el ejercicio de gobierno de los perredistas **no** se distingue de otros partidos, no hay políticas de cambio”, **pero** a costa de propiciar la corrupción.”<sup>278</sup>

Termina su reflexión considerando que la candidatura del PRD se orientará a favor del pragmatismo de López Obrador y la cauda de corrupción manejada por su operador René Bejarano, abandonando los principios de la izquierda para colocarse como candidato del centrismo camachista olvidando el proyecto de la izquierda que pregona el PRD en su programa y plataforma política.

Toda vez que el programa democrático y coherente de Cuauhtémoc Cárdenas con un gobierno de izquierda, fue desplazado por la fuerza de las “tribus” y de aquellos actores políticos que antes militaban en el PRI.

No se puede dejar de mencionar, lo difícil que será para este instituto político llegar a feliz término en la designación de su candidato al gobierno del Distrito Federal.<sup>279</sup>

<sup>278</sup> Periódico El Financiero, 25 de mayo de 2005, videtur, *Indicador Político*.

<sup>279</sup> Larevista, semana del 20 al 26 de junio de 2005, N° 069, ALMAZAN Alejandro “*La lucha por la silla de Andrés Manuel*”, págs. 28 – 45. En las últimas semanas del mes de julio y principios de agosto de 2005 al delfín de Manuel López Obrador, Marcelo Ebrad, le han declarado abiertamente la guerra, algunos militantes del PRD, por creer que tienen mayor derecho a ocupar la jefatura de gobierno del Distrito Federal, Pablo Gómez, Jesús Ortega, Demetrio Sodi y Quintero, lo que puede comprobarse en la lectura de los diarios de mayor circulación de estos meses como el Reforma, El Financiero, La Jornada, El Universal y El Excelsior.



### 8.3.2 SITUACIÓN DEL PAN

Con relación al PAN, partido en el gobierno, la precampaña se encuentra viciada de origen al conformarse la nueva dirigencia nacional que favorece al candidato que señalado como el oficial, dicho no únicamente por los candidatos interesados en la contienda (Felipe Calderón, Francisco Barrios y Carlos Cárdenas) sino por quienes se ocupan de cuestionar la vida política del país.

Sin olvidar, las declaraciones contradictorias de Fox, ya que en 2003 cuando anticipó erróneamente la sucesión presidencial, señaló que sería arbitro en esta contienda y que no beneficiaría a su partido, y el día 22 de junio de 2005 en el extranjero sostiene lo contrario.

“MOSCU.- El Presidente Vicente Fox anunció que promoverá abiertamente al Partido Acción Nacional (PAN) en el proceso electoral de 2006, por que en su opinión “es un derecho democrático”. De gira por Rusia el jefe del Ejecutivo señaló que no fungirá como árbitro de la sucesión presidencial, ya que México cuenta con las instituciones para garantizar elecciones limpias equitativas y transparentes. Reconoció que irá a “contracorriente” en su propósito, ya que muchos sostienen que el Presidente de la República no debe defender públicamente su proyecto de gobierno o su pertenencia a un partido político, por considerarlo antidemocrático.”<sup>280</sup>

Por ello, al ex Secretario de Gobernación, le ha ido como en feria desde el inicio de su precampaña, llegando incluso al extremo del cinismo de defender,

---

<sup>280</sup> Periódico El Universal, 20 de julio de 2005, RUÍZ José Luis, artículo “*PROMOVERÉ AL PAN RUMBO AL 2006: FOX*”

lo indefendible ante la ciudadanía que graba en su mente la actividad de este funcionario, al querer evadir su responsabilidad, y esto lo registra el trabajador del ISSSTE, como tantos otros casos que se presentan en la vida cotidiana en el desarrollo de la función pública.

Los superiores en la administración pública nunca son responsables pero esto le puede restar credibilidad, imagen y votos frente a la población votante:

“Creel Miranda se lavó las manos y afirmó que los asuntos puntuales los conocieron en su totalidad, exclusivamente los responsables de las diversas áreas de la dependencia. Esto en respuesta a sí le parecía correcto que el subsecretario de Gobernación Felipe González asumiera la responsabilidad por el otorgamiento de dichas concesiones, cuando él era su superior jerárquico.

El responsable de esa área es quien está a cargo de la dirección de juegos y sorteos; el secretario tiene información agregada, general, de los procesos internos de la Secretaría. De los detalles y de las responsabilidades las fijan la ley y el reglamento, no el secretario.”<sup>281</sup>

La actividad política de la pareja presidencial que quiere a toda costa mantener el poder, en nada le ayuda al partido.<sup>282</sup> Sin embargo en la medida que pasa el tiempo solo les queda la buena intención de favorecer al partido y a sus candidatos oficiales, justificando ante la vida de los intelectuales la gestión del gobierno de Fox, quien no aprovechó la coyuntura de la transición y el voto democrático para hacer las reformas que el país reclama,<sup>283</sup> dedicándose solo a mantener la estabilidad macro-económica, dejando en la

---

<sup>281</sup> Periódico La Jornada, 20 de junio de 2005, PÉREZ Silva Ciro, artículo *CREEL SE LAVA LAS MANOS SOBRE PERMISOS A TELEVISA*, Pág. 7

<sup>282</sup> Revista Proceso, 15 de mayo de 2005, SCHERER Ibarra María, artículo *Aspiraciones políticas con recursos públicos*, pags. 14-23

<sup>283</sup> SARTORI Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, primera reimpresión, FCE, México, 2004, págs. 219- 237.

mediocridad sus demás programas de gobierno, cambiándole de nombre a algunos como el de oportunidades, antes solidaridad.

Lo anterior se desprende de los apuntamientos, cuestionamientos y conclusiones del asesor económico de la presidencia “Pretende justificar en tres capítulos de su libro *La Política del Cambio*, lo que recibió de la administración anterior y las políticas y acciones realizadas y los resultados obtenidos, terminando con una serie de reflexiones y recomendaciones para que México acelere su camino democrático y su proceso de desarrollo.”<sup>284</sup>

La votación del año anterior es un buen parámetro para medir la inconformidad de la ciudadanía con el gobierno del cambio y que indica que el PAN podría perder, no obstante la derrama de recursos, la elección de la presidencia para el 2006.

Bajo esta perspectiva, la contienda electoral arrojará resultados impugnables ante los tribunales electorales<sup>285</sup>, así como instituciones confiables en el manejo adecuado de los procesos electorales donde se respeten topes de campañas, equidad en los medios y transparencia de recursos y apoyos financieros cuyas prerrogativas deben otorgarse a cada uno de los partidos reconocidos, en los términos del artículo 41 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y artículos 41 al 55 de la Ley Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que dan vigencia y legitimidad a los partidos políticos refrendando la vida del sufragio, y la organización, estructura y funcionamiento del sistema de partidos.<sup>286</sup>

---

<sup>283</sup> Cfr. GARZA-ALDAPE, Eduardo Sojo, *De La Alternancia al Desarrollo*, FCE, México, 2005.

<sup>285</sup> OJESTO Martínez Porcayo, Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Testimonios*, primera edición, México, 2003, y GALVAN Rivera Flavio, *Derecho Procesal Electoral mexicano* y CARBONELL Miguel, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Ed. Porrúa, México, 2004.

<sup>286</sup> Videtur, WARE Alan, *Partidos Políticos y Sistemas de Partidos*, Editorial Istmo, España, 2004.

#### 8.4 PROBLEMA PENSIONARIO

Es tan endeble la posición política de su sindicato, que se asusta cuando ve en los periódicos de mayor circulación los encabezados sobre el problema financiero de pensiones, la posición entreguista del gobierno actual con los intereses del capital y la casi nula participación de los sindicatos burocráticos en la defensa de sus intereses, que gravita en la especulación derivada de las ideas expuestas por los teóricos en la materia, algunas de las cuales se reproducen para su ponderación.

La crisis del sistema de pensiones en México, ha ocupado y seguirá ocupando hasta en tanto no se decida la responsabilidad de los actores políticos, grandes espacios en los periódicos de la vida nacional:

“Por causa del envejecimiento de la población, cada vez hay más pensionados que atender y no existen los recursos públicos para hacerlo. En México la población asegurada es una mínima parte de la total, pero aún así el problema es muy grave, por que no se previó que la esperanza de vida aumentara como ha sucedido. Algo se ha hecho para ir solucionando el problema. Se empezó en 1977 con los fondos de retiro de los asegurados del IMSS por medio de las AFORE. Sin embargo, aún está pendiente un verdadero sistema nacional de pensiones que abarque y soluciones integralmente a todos los asegurados del país, entre ellos, los de la burocracia acogidos en el ISSSTE.”<sup>287</sup>

Por cuanto hace a los Estados de la República, el problema no es menor “La mayoría de los estados del país enfrentan un gran desafío para hacer sostenibles sus sistemas de pensiones en el largo plazo, lo cual podría

---

<sup>287</sup> Periódico El Financiero, 21 de febrero de 2005, VAZQUEZ Tercero Héctor, artículo intitulado *Las Pensiones y el ISSSTE*.

deteriorar su calificación crediticia, si no emprenden las reformas necesarias para dar viabilidad a sus sistemas.”<sup>288</sup>

Las políticas del banco mundial, apoyan como hemos señalado insistentemente las reformas al régimen de pensiones de México, siempre que los ingresos destinados provengan de ahorros individuales, sus recomendaciones se reducen a lo siguiente:

- “ **Considerar** si el sistema de pensiones es el adecuado
- **Si es** sostenible financieramente
- **Si el** gobierno puede costearlo
- **Si tiene** la capacidad de absorber crisis imprevistas
- **Considerar** la estructura de la gobernabilidad
- **Mayor** cobertura pensando en los más pobres
- **Que** ingresos destinados provengan de ahorros individuales”<sup>289</sup>

Los pronunciamientos del gobierno federal en voz del Secretario de Hacienda reiteran, la crisis por la que atraviesa el sistema de pensiones y por ser no fondeables, ejercerán presiones económicas en los próximos años, problema que tiene su referente en el aumento en la esperanza de vida y en la edad promedio de jubilación:

“ Antes el promedio de años de jubilación era como de tres años, ahora es como de veinte años. Esa combinación de elementos se traduce en que las aportaciones son insuficientes en el sistema de pensiones no individualizadas, ya no alcanzan, entonces la diferencia tiene que aportarse del presupuesto, de manera que algo tenemos que hacer con las pensiones de los trabajadores del gobierno, de los

---

<sup>288</sup> Periódico El Financiero, 21 de febrero de 2005, GAZCÓN Felipe, artículo intitulado *Sistema de Pensiones, Bomba de Tiempo en los Estados*.

<sup>289</sup> Periódico El Financiero, 21 de Febrero de 2005, SANCEZ Julián, artículo *Avala BM Reformas a Jubilaciones en México*.

empleados de IMSS, de la CFE, de la compañía de luz, de PEMEX y de algunas otras entidades.”<sup>290</sup>

Se puede advertir, que la inmadurez del Ejecutivo Federal y su casi nulo poder de convocatoria para lograr acuerdos con el legislativo y con los actores políticos, dejará la reforma a la Ley del ISSSTE y demás ordenamientos involucrados en el sistema pensionario, para la próxima administración:

“El gobierno del “cambio sin rumbo” parece haber tomado la decisión de dejarle a la próxima administración una de las “bombas de tiempo” que heredó del sexenio pasado, pero con una mecha muy corta: las reformas al sistema de pensiones de los trabajadores del gobierno (IMSS, ISSSTE, PEMEX, Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro, entre otras entidades). Si bien es cierto en la del IMSS ya dieron el primer pasito para desactivar el artefacto, en las demás, todavía están pensando cómo hacerle, pero no se han puesto de acuerdo.”<sup>291</sup>

En suma, de la retahíla de artículos periodísticos que abordan el problema pensionario han llegado a considerar que el estado puede dejar de pagar las pensiones, lo que crearía caos y manifestaciones de aquellos que solo tienen para vivir su pensión y que se sumarían a las voces que reclaman mantener el sistema pensionario en la concepción actual, pero comprende que ese

---

<sup>290</sup> Periódico El Financiero, 7 de marzo de 2005, SALGADO Alicia y F. Piz Víctor, artículo *Alerta Gil Díaz sobre riesgos de estrangulamiento financiero*.

<sup>291</sup> Periódico El Financiero, 15 de marzo de 2005, SOTO Luis, Agenda Confidencial, artículo intitulado *Reformas al ISSSTE y al IMSS, RIP*, Periódico El Financiero, 16 de marzo de 2005, PAZOS Luis, artículo intitulado *Pensiones ¿quebrarán la economía?* El Financiero, 21 de abril de 2005, CADENA Guadalupe, artículo intitulado *Sombrio futuro del sistema de pensiones*. El Financiero, 17 de Mayo de 2005, CACHO López Yallín, artículo *Insostenible, esquema de seguridad social en México*. El Financiero, 25 de mayo de 2005, LEYVA Reus Jeanette, artículo *Inpostergable, sistema de pensiones*. El Financiero, 27 de mayo de 2005, COLMENARES Páramo David, artículo *Sistemas públicos de pensiones*. El Financiero, 1<sup>a</sup> de junio, LEYVA Jeanette y HERRERA Ester, artículo *Pago de pensiones, el mayor reto de las finanzas públicas en 2006*. El Financiero 2 de junio, CADENA Guadalupe, artículo *A pique, “privilegios” de trabajadores del estado*.

propósito contraviene los intereses de los grandes capitales que pretenden manejar los fondos en cuentas individuales.

Finalmente, la comisión de seguridad social de la Cámara de Diputados, dimensionando con seriedad el problema y atendiendo el gasto público en pensiones para el periodo comprendido entre los años 2003 y 2020, concluyó:

“a) Se estima un aumento en el número total de pensionados de tres millones 693 mil. Para el año 2020, el régimen de pensionados, de acuerdo con el estudio, ascendería a seis millones 400 mil; en el régimen del apartado “A”, cuatro millones 974 mil pensionados, y en el régimen del apartado “B” un millón 426 mil pensionados.

b) En el apartado “A” los pensionados se incrementarán durante el periodo en 122.7 por ciento y en el apartado “B” en 200.9 por ciento.

c) En total, entre los años 2003 y 2020, el costo fiscal de las pensiones será de dos billones 323 mil 149.6 millones de pesos a precios de 2002. Un billón 427 mil 506.0 millones de pesos para el apartado “A” y 895 mil 643.6 millones de pesos para el apartado “B”.

d) Considerando los supuestos de régimen del apartado “B” se estimó el ingreso anual de pensiones hasta el año 2020, el cual será insuficiente para financiar la totalidad del gasto en pensiones de éste apartado, que entre los años 2003 y 2020 acumulará un déficit de 734 mil 184.4 millones de pesos a precios de 2002. Así, los ingresos por pensiones en el año 2003 financiarán 33.1 por ciento del gasto anual de pensiones, mientras que para el año 2020 solo se financiará 11.0 por ciento de éste gasto, lo que implica que las transferencias gubernamentales deberán incrementarse en 300.2 por ciento entre los años 2003 y 2020.

e) El crecimiento del costo de las pensiones en los apartados “A” y “B” puede considerarse comprometido por estar vinculado a los asegurados de los años anteriores. El costo en el régimen del apartado “A” dependerá del crecimiento de la economía; en tanto que el costo del régimen del apartado “B” será creciente hasta el año de su estabilización estimado para 2030, y en adelante dependerá del tamaño de la planta laboral del sector público que se defina para los años 2003 y subsecuentes.

Las proyecciones sobre gasto público en pensiones parecen confirmar que efectivamente no hay nada que hacer por los jubilados y pensionados, pues ni siquiera la reforma fiscal – como se interpreta de las declaraciones del Secretario de Hacienda- los va a salvar de la miseria el resto de sus días.”<sup>292</sup>

Por otra parte, el Ejecutivo en lugar de solucionar el problema a fondo, se conforma con destinar más recursos al programa del seguro popular, llegando a la ocurrencia de crear un Instituto para el manejo de esta, por lo que el trabajador se pregunta ¿Porqué más burocracia en lugar de ocupar la infraestructura actual? Deriva lo anterior de la siguiente “ Anuncia la creación del Instituto de Seguridad Social Popular, para beneficiar a 50 millones de mexicanos que hoy no cuentan con seguridad social.”<sup>293</sup>

“La operación del Instituto de Seguridad Social Popular (ISSP), mediante el cual las personas de más bajos recursos podrán inscribirse al Seguro Popular (SP), podrán recibir medicamentos y empezar a ahorrar para su retiro, es solo el primer paso para que

---

<sup>292</sup> Periódico El Financiero, 3 de junio de 2005, SOTO Luis, Agenda Confidencial, artículo *Gil Díaz confirma*.

<sup>293</sup> Periódico El Financiero, 13 de junio de 2005, SALGADO Alicia y CADENAS Rogelio, artículo *DESARROLLO CON ESTABILIDAD: FOX*, Primera Plana Y SECCIÓN DE Finanzas, Págs. 4-5



este tipo de trabajadores se afilie a una administradora de fondos para el retiro (AFORE).

Juan Antonio Fernández Ortiz, comisionado de la Coordinación General del programa del Seguro Popular, informó lo anterior y explicó que el ISSP anunciado recientemente por el Presidente Vicente Fox, que empezará a funcionar en enero de 2006, considera la operación de un seguro dotal para que los beneficiarios del SP puedan tener acceso a una pensión, que en principio operara una aseguradora.

“Será una aseguradora la que administre las aportaciones de los beneficiarios del seguro dotal, mismas que se depositarían en una cuenta concentradora que, a su vez, tendría cuentas individuales con el fin de que el titular pueda reclamar el ahorro que realizó.”

De esta forma, si el titular del seguro se convierte en derechohabiente del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), podrá transferir su dinero a una AFORE.<sup>294</sup>

Dentro de este ámbito, reflexiona el trabajador del ISSSTE que bien podrían aplicarse estos recursos en la creación con responsabilidad, de un fondo de pensiones que resuelva en el mediano plazo el tan debatido problema pensionario.

Otros, serían los provenientes del derroche de dinero en las precampañas de los partidos políticos; el PAN autorizó 350 millones de pesos para este fin, el IFE para la elección del 2006 otorga como prerrogativas a los partidos excesivos gastos.

También, los recursos destinados a la promoción de imagen del Presidente Fox, de su esposa y de los miembros de su gabinete, en el cine, en el radio y en la televisión.

Se agregaría también, las erogaciones de la presidencia en las oficinas de apoyo a la primera dama, en vestidos, regalos y arreglo personal.

A mayor abundamiento, los presupuestos que se ahorren en los servicios personales (mandos medios y superiores en las estructuras funcionales de cada uno de los poderes de la federación), al racionalizar la contratación de empleados de confianza y equilibrar dichas estructuras, y que estos recursos se apliquen en buena parte, en la creación de reservas técnicas del fondo de pensiones.

También, podrían destinarse algunas cantidades, de los excedentes petroleros y en corresponsabilidad: los sindicatos, los empresarios y los propios trabajadores al establecer acuerdos en el incremento de cuotas y aportaciones para fortalecer el fondo pensionario.

El trabajador del ISSSTE considera que soluciones hay, pero todo depende de los actores políticos y de los que tienen en sus manos, los recursos económicos a nivel macro y micro administrativo.

Pondera que la crisis del estado<sup>295</sup> es propiciada por la globalización, y el problema de pensiones en el mundo, ahí es donde encuentra su referente.

---

<sup>294</sup> Periódico El Financiero, 13 de junio de 2005, CACHO López Yalín, artículo *SEGURO POPULAR, ANTESALA DE LA AFORE PARA PERSONAS POBRES*.

<sup>295</sup> MONTERO Zendejas Daniel, *La Desaparición del estado*, Editorial Porrúa, México, 1999, págs. 284-285. Precisa el autor: “La palabra crisis es insuficiente para analizar esta contienda, porque crisis es una idea que supone el tránsito crítico de la misma institución para llegar a una superación o una salida, la discusión se centra en este trabajo en la desaparición del estado tradicional y en el nuevo paradigma de éste.”

Se pregunta el trabajador ¿Cuál es el fin del estado? Llegado el caso (esperemos que no suceda en México) de la falta oportuna de pago o pago total de las pensiones por parte del Estado en sus tres niveles de gobierno, o cuando al término de la relación laboral por cumplir las cotizaciones que dispone la ley, el obrero o trabajador de confianza, de los que emergen en el campo de la producción, reciban lo acumulado en la cuenta individual o que la renta vitalicia no le alcanzó ni la víspera.

Inevitablemente saldría a las calles a manifestar por solidaridad y deber moral <sup>296</sup> su inconformidad, que puede llegar a la violencia para defender lo que es suyo, así como el interés de sus maestros, padres, hermanos y hasta hijos que se encuentran padeciendo la pérdida de su pensión.

¿Porqué los involucrados en la crisis del sistema de pensiones, no participan en lo económico para integrar el fondo, y puedan seguir disfrutando de este beneficio, se debería reducir los apoyos que reciben los ex Presidentes, Secretarios, ex Secretarios, ex Directores de ISSSTE, todos los ex líderes sindicales, con una parte de los bienes que forman su patrimonio?

¿Porqué los únicos que escriben y se expresan en la radio, la televisión, los periódicos y la Internet son los intelectuales, los representantes de los grandes sindicatos, obreros y empresariales y no se escucha la voz individual de los trabajadores de base, que han perdido la oportunidad de ser escuchados por el silencio y debilidad de sus sindicatos?

¿Porqué no rediseñar la República <sup>297</sup> como en su tiempo lo concibió Platón en sus Diálogos en la búsqueda de la felicidad y de la justicia para sus integrantes y en donde prevalezca la justicia que tenga como punto de referencia el derecho natural reconocido por el derecho positivo y por ende,

---

<sup>296</sup> Cfr. DURKHEIM Émile, *La división del trabajo social*, Editorial Colofón, México, 2002.

<sup>297</sup> Cfr. CALDWELL Taylor, *La columna de hierro*, Editorial Grijalbo, México, 1983.

por el estado, de un sistema pensionario que le permita a quienes lleguen a la edad adulta, de contar con los mínimos de salud y bienestar, y los lleven a una vida feliz? Esa es la reflexión final que queda en estas páginas en la búsqueda de solucionar uno de los grandes paradigmas que afronta el trabajador, en todas las latitudes, de todas las razas y lenguas que poblan la tierra.

## CONCLUSIONES

1.- El Estado Mexicano, en la estructura administrativa de dominación burocrática, incorpora a los trabajadores del ISSSTE, por jugar un papel protagónico en la toma de decisiones políticas fundamentales.

2.- La Constitución de 1917 es producto de un movimiento social, cuyo ideario fue plasmado por los constituyentes y es un reflejo del reconocimiento del derecho social consignado en los artículos 27 y 123, cuya dinámica obedece al movimiento permanente de los factores reales de poder.

3.- Los actos del Estado para efectos metodológicos, se abordan en forma distinta a la usual en el ámbito administrativo, utilizando como herramienta el proceso administrativo, por lo que se hace obligado el estudio sistemático de las etapas que lo conforman (planeación, organización, dirección y control) y que al abordarlas dan mayor rigor metodológico a la investigación.

4.- La etapa de organización del proceso administrativo, es el referente de las formas de organización que utiliza el Estado, para el otorgamiento de los servicios públicos, como los es el régimen de seguridad social del ISSSTE.

5.- El análisis de la estructura de dominación administrativa burocrática de los trabajadores del ISSSTE, permite dimensionar el estudio del Derecho Burocrático, relación laboral individual y colectiva, el universo de los trabajadores de la burocracia, reglamento de condiciones generales de trabajo, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, marco jurídico actual, regímenes especiales que comprueban el papel protagónico que juegan estos trabajadores frente al Estado.

6.- El contrato de trabajo es, como lo señalaron y lo concibieron los constituyentes del Congreso Originario de 1917, un contrato evolucionado que

va más allá, de la teoría relacionista, que gravita en la concepción de este, en las ideas provenientes de una clase social marginada frente al capital, ya que los constituyentes manejaron en sus argumentos y debates las ideas Marxistas, sobre todo para definir salario y plusvalía.

7.- La relación laboral de los trabajadores del ISSSTE se incorpora en su estudio y ámbito de aplicación en el contrato de trabajo y teoría relacionista.

8.- La estructura administrativa de dominación burocrática, permite ampliar en su estudio y aplicación el objeto del Derecho Burocrático, consolidándolo como una rama autónoma del Derecho del Trabajo.

9.- Los trabajadores del ISSSTE frente a otros que prestan sus servicios al Estado, tienen un trato privilegiado por todas las prestaciones contenidas en el reglamento, las que fueron incorporándose por la lucha de los dirigentes, que aprovecharon tiempos, épocas coyunturales y compromisos políticos para beneficiar en la medida de lo posible a las bases que los legitimaron en la detentación del poder.

10.- La posición de los trabajadores de base del ISSSTE frente al Estado, debe ser de lucha, de resistencia frente a los embates del Estado empresarial, de dignidad de los dirigentes que los representan en la lucha frontal que deberán tener, para el caso de que se insista en las reformas al sistema de pensiones del ISSSTE, o pérdida de prestaciones contenidas en su reglamento de condiciones generales de trabajo, como consecuencia de la flexibilización de los derechos laborales, haciendo conciencia de que más allá del derecho vigente, se encuentra, el que por naturaleza le corresponde, que es el de coaligarse con sus pares, en el devenir histórico que proyecta a las sociedades futuras: la lucha de clases.

11.- El derecho colectivo de las personas mayores pensionadas, debería prolongarse por el tiempo que dure disfrutando de su pensión y dentro de las organizaciones sindicales, como existe actualmente en el IMSS, en el Sindicato Petrolero y en el Sindicato de los Electricistas, por decir algunos. No es posible concebir la idea de que el derecho de coaligarse se reduzca en los pensionados a la simple figura de la asociación privada, eso niega la raíz misma del Derecho Colectivo Burocrático.

12.- Como toda persona física o moral, el sindicato debe orientar sus acciones a través de la planeación, dirección, organización y control, como etapas del proceso administrativo, que le da una perspectiva global en todos los actos de la vida sindical.

13.- Sus actos se encuentran como todos los de las personas morales, sujetos a supervisión, vigilancia y control en los términos de sus estatutos, dependerán de la honorabilidad y honestidad de las comisiones creadas al efecto, de mantener la disciplina en la actividad de los delegados, y secretarios o presidentes de directivas para funciones específicas, sobre todo en la rendición de cuentas ante el Congreso Nacional cada cuatro años cuando se renueve el Comité Ejecutivo Nacional.

14.- La democracia como forma de participación política de gobierno, se objetiva en la elección de los dirigentes sindicales y legítima al sistema político mexicano.

## PROPUESTAS

- 1.- Se requiere para dar mayor claridad al estudio, comprensión y evaluación de la administración pública en sus tres niveles de gobierno, la utilización de la faceta política, jurídica y administrativa, que presentan los actos de gobierno, fundamentalmente la administrativa, que contiene cada una de las etapas del proceso administrativo: la planeación, la organización, la dirección y el control, contenidas en las propias leyes que regulan la actividad de la administración pública.
- 2.- En los umbrales del siglo XXI, los pueblos en desarrollo como el nuestro, exige de quienes detentan el poder, en la estructura administrativa burocrática de dominación, utilizar las formas de organización, con el fin que debe perseguir el Estado, que es el de dotar a la población de los recursos indispensables para su desarrollo bio- psico- social, y no como pretexto para dilapidar los recursos, propiedad de la Nación.
- 3.- Se concentre el estudio de la relación laboral proveniente de las estructuras administrativas burocráticas de dominación, en el campo del Derecho Burocrático, por tener como antesala el manejo del poder político, enriqueciéndose de la experiencia de la Ciencia Política, del derecho Administrativo y Laboral, por encontrar en ellos su referente.
- 4.- Reconocer el reclamo sentido de los trabajadores del ISSSTE contenido en las páginas 160 y 161 de esta investigación, que bien pueden ser el sentir en la burocracia nacional.
- 5.- Un replanteamiento en el manejo de los conflictos individuales y colectivos que atañen a estos trabajadores, no es posible vivir en la desorganización, o bien, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cumple cabalmente la función que tiene encomendada conforme su naturaleza jurídica, que fue la de



resolver toda la problemática de los trabajadores con el Estado, incluyendo a los de confianza.

6.- No es posible que se siga con la práctica actual de ventilar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, en instancias administrativas, que dejan mucho que desear y por causas estrictamente laborales, que son resueltos en definitiva mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por la falta de fundamentación y motivación del acto de autoridad de que se trate.

7.- Si no es posible ordenar la competencia de dicho tribunal, se deberá tomar lo aconsejado por la doctrina que concibe la idea de la creación de un tribunal encargado de la justicia laboral de todos los trabajadores del país, y que este dependa del Poder Judicial Federal, con el fin de lograr la justicia social y así aminorar los grandes problemas que tenemos en nuestro país.

8.- El reglamento de condiciones generales de trabajo al ser instrumento de lucha, en las relaciones laborales de la burocracia en general, deberían pactarse y conciliarse entre partes, y no simplemente escuchando la opinión de los representantes sindicales, esto demerita la esencia del Derecho Colectivo que tiene su referente en los contratos colectivos, contratos ley y en la huelga, por lo que debería modificarse la legislación burocrática.

9.- La reforma del estado debe llevarse a cabo en los años por venir, con el fin de modificar la estructura política del estado mexicano, y ubicando a los líderes sindicales en el lugar que les corresponde, dedicándose a defender los intereses del grupo, y no, a la política para ocupar cargos de elección popular, y que al cumplir su periodo de gestión, le sea prohibido continuar ocupando otra cartera o cargo en el sindicato.

10.- Los pensionados y jubilados deben continuar disfrutando de la protección del sindicato al que pertenecen, por que es lamentable la forma en que son tratados al acudir a realizar algún trámite en las oficinas del ISSSTE, particularmente en las clínicas y hospitales y en los tiempos en que acuden a pasar o acreditar su vigencia lo cual se debe realizar dos veces por año.

11.- La acción sindical en la practica diaria debe renovarse con un sentido de clase, de lucha permanente frente a los planes y programas de privatización que alientan las políticas globalizadoras, ya sea a través de programas estrictamente administrativos o con proyectos de reforma al marco legal, como los realizados en fecha reciente en el IMSS, desde luego, analizadas con responsabilidad incorporándose a estas tareas por los canales institucionales, o bien, a través de la acción directa que en cada caso deberá plantearse ante las bases trabajadoras.

12.- Conforme la práctica política de los sindicatos en general y en particular, de los burocráticos, donde incorporamos al sindicato del ISSSTE, es legítimo detentar el poder y mantenerlo, por que en la vida política actual, de no hacerlo, otros grupos los desplazarán, por el mismo animo de dominio que los alienta en su esencia como entes políticos, al decir de Aristóteles, lo que revitaliza al corporativismo, base fundamental del sistema político mexicano, hasta que no se asuma con responsabilidad de todos los actores políticos, la reforma del Estado, que cambie entre otros, esta forma de organización.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH Víctor, AÑON María José, COURTIS Cristian, Compiladores, **Derechos Sociales**, Fontamara, 1ª edición, México, 2003.
- ACOSTA Romero Miguel, **Compendio de Derecho Administrativo**, 3ª edición, Porrúa, México, 2001.
- ACOSTA Romero Miguel, **Teoría General del Derecho Administrativo**, 6ª edición, Porrúa, México, 1984.
- ACOSTA Romero Miguel, **Derecho Burocrático Mexicano**, 2ª edición actualizada, Porrúa, México, 1999.
- ALTAMIRANO Jiménez Fernando *Tesis Doctoral* **“La Seguridad Social de Los Servidores Públicos en México 1986”**
- ALVIREZ Friscione Alejandro, **La Justicia Nacional**, Sista, 1ª edición, México, 2001.
- AMITAI Etzioni, **Organizaciones Modernas**, Uthea, México, 1965.
- ARROYO Herrera Juan Francisco, **Régimen Jurídico del Servidor Público**, I Porrúa, México, 2000.
- AZUARA Pérez Leandro, **Sociología**, Porrúa, 22ª segunda edición, México, 2004.
- BOBBIO Norberto, **La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político**, CFE, 2ª reimpresión, México, 2003.
- BOBBIO Norberto, **Ni con Marx, Ni Contra Marx**, basado en la edición italiana al cuidado de Carlo Violi, F.C.E., México, 2000.
- BOBBIO Norberto y BOVERO Michelangelo, **Origen y Fundamentos del Poder Político**, Colección Enlace, Grijalbo, México, 1990.
- BURGOA Ignacio, **Derecho Constitucional Mexicano**, 14ª Edición Porrúa, México, 2001
- BURGOA Ignacio, **Las Garantías Individuales**, 35ª Edición, Porrúa, México, 2003.
- CALDWELL Taylor, **La Columna de Hierro**, Grijalbo, México, 1983

- CANTÓN M. Miguel, **Derecho del Trabajo Burocrático**, 2ª edición, PAC, México, 1991.
- CARPISO Jorge, **La Constitución Mexicana de 1917**, 13ª edición, Porrúa, México, 2002.
- CAVAZOS Flores Baltasar, **El Nuevo Derecho del Trabajo**, 1ª Reimpresión, Trillas, México, 2000.
- CHÁVEZ Padrón Martha, **El Proceso Social Agrario**, 7ª edición, Porrúa, México, 1999.
- DABIN Jean, **Doctrina General del Estado**, traducción Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, 1ª edición, UNAM, México, 2003.
- DE BUEN L. Néstor, **Derecho del Trabajo**, tomo I, revisada y actualizada 16ª edición, Porrúa, México, 2004.
- DE BUEN L. Néstor, **Seguridad Social**, 2ª edición, Porrúa, México, 1999.
- DE FERRARI Francisco, **Los Principios de la Seguridad Social**, 2ª edición, De Palma, Buenos Aires, Argentina, 1972.
- DE LA CUEVA Mario, **El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo**, tomo I, 17ª edición, Porrúa, México, 1999.
- DE LA CUEVA Mario, **La Idea del Estado**, 4ª edición, UNAM/ FCE, México, 1994.
- DE LA SALLE Ferdinand, **¿Qué es una Constitución?**, 11ª edición, Colofón, México, 1999.
- DELGADO Moya Rubén, **Derecho de la Seguridad Social**, 1ª edición, Sista, México, 2001.
- DUNCAN W. Jack, **Las Ideas y La Práctica de la Administración, Los Principales Desafíos en la Edad Moderna**, 1ª edición, Oxford, México, 2000.
- DURKHEIM Émile, **La División del Trabajo Social**, 5ª edición, Colofón, México, 2002.

- DUVERGUER Mauric, **Los Partidos Políticos**, 18ª reimpresión, F.C.E., México, 2002.
- ENGELS Federico, **El Papel del Trabajo en la Transformación Del Mono en Hombre**, 7ª edición, Quinto Sol, México, 2000.
- FERNÁNDEZ Arras Arturo, **Selección de Temas de Derecho Colectivo**, Barra Nacional de Abogados, A.C. México, 2001.
- FERNÁNDEZ Ruiz Jorge, **Derecho Administrativo**, 1ª edición, Mc Graw Hill, México, 1997.
- FORRESTER Viviane, **El Horror Económico**, 2ª edición en español, FCE, México, 2000.
- FRAGA Gabino, **Derecho Administrativo**, 40ª Edición, revisada y actualizada por Manuel Fraga, Porrúa, México, 2000.
- GALINDO Camacho Miguel, **Derecho Administrativo**, tomo I, 3ª edición, Porrúa, 2002.
- GARCÍA Maynes Eduardo, **Introducción al Estudio del Derecho**, 56ª edición, Porrúa, MÉXICO, 2004.
- GARCÍA Ramírez Sergio, con la colaboración de Uribe Vargas Érika, **Derecho de los Servidores Públicos**, edición 1ª, INAP/ UNAM, México, 2002.
- GARCÍA Ramírez Sergio, **Elementos de Derecho Procesal Agrario**, 3ª Edición, Porrúa, México, 2000.
- GARZA Aldape Eduardo Sojo, **De la Alternancia al Desarrollo**, 1ª edición, F.C.E., México, 2005.
- GEORGE Susan, **Informe Lugano**, 9ª edición, Icaria, España, 2003.
- GONZÁLEZ Casanova Pablo, **La Democracia en México**, 22ª Reimpresión, Era, México, 1998.
- GONZÁLEZ Díaz Lombardo, **El Derecho Social y la Seguridad Social Integral**, 2ª edición, UNAM, México, 1978.
- GONZÁLEZ Roaro Benjamin, **La Seguridad Social en el Mundo**, Siglo XXI, México, 2003.

- GONZÁLEZ Uribe Héctor, **Teoría Política**, 12ª edición, Porrúa, México, 1999.
- GORDOA Víctor, **El Poder de la Imagen Pública**, 1ª edición, Grijalbo, México, 2004.
- GREENE Robert, **Las 48 Leyes del Poder**, 4ª edición, Atlántida, México, 2004.
- GUERRERO Euquerio, **Manual de Derecho del Trabajo**, 22ª edición, Porrúa, México, 2001.
- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ Ernesto, **Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano**, 2ª edición corregida y actualizada, Porrúa, México, 2003.
- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ Ernesto, **Derecho de las Obligaciones**, 14ª edición corregida y aumentada, Porrúa, 2002
- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ Ernesto, **El Patrimonio**, 7ª edición, Porrúa, 2002.
- HELLRIEGEL Don/ SLOCUM John W., **Administración**, 7ª edición, Thomson Editores, México, 1984.
- HOBBS Tomás, **Leviatan o La Materia, Forma y Poder de la República Eclesiástica y Civil**, 12ª impresión, F.C.E., 2003.
- JOLY Maurice, **Dialogos en el Infierno, Entre Maquiavelo y Montesquieu**, 10ª edición, Colofón, México, 2001.
- KAPLAN Marcos, **Estado y Globalización**, 1ª edición, UNAM, México, 2002.
- LASTRA Lastra José Manuel, **Derecho Sindical**, 3ª edición, Porrúa, México, 1999.
- LEÓN – PORTILLA Miguel, **Aztecas- Mexicas**, 1ª edición, Algaba, España, 2005.
- LOYZAGA de la Cueva Octavio, **Neoliberalismo y Flexibilización De los Derechos Laborales**, 1ª edición, UAM y Miguel Angel Porrúa, México, 2002.

- MANTILLA Molina Roberto L., **Derecho Mercantil**, 29ª Edición  
Porrúa, México, 2004.
- MAQUIAVELO Nicolas, **El Príncipe**, 7ª edición, Colofón,  
México, 1998
- MARGADANT S. Guillermo F., **El Derecho Privado Romano**, 2ª edición,  
Esfinge, México, 1965.
- MARTÍNEZ Alfaro Joaquín, **Teoría de las Obligaciones**, 3ª edición,  
Porrúa, México, 1993.
- MARTÍNEZ Fajardo Carlos Eduardo, **Administración de Organizaciones**, 3ª edición, Unibiblos, Colombia, 2002.
- MARTÍNEZ Morales Rafael, **Derecho Administrativo 1º y 2º Curso**,  
3ª edición, Oxford, University Press, Harla,  
México, 1999.
- MARX Carlos y ENGELS Federico, **El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado**, 1ª edición, Época, México, 2002.
- MARX Carlos y ENGELS Federico, **Manifiesto del Partido Comunista**,  
2ª Reimpresión, Fontamara, México, 2003.
- MELENDEZ George León Magno, **Derecho Burocrático**, 1ª edición,  
Porrúa, México, 2005
- MONTELL Jaime, **La Caída de México – Tenochtitlan**, 1ª edición,  
Joaquín Mortis, México, 2003.
- MONTERO Zendejas Daniel, **La Desaparición del Estado**, 1ª edición,  
Miguel Angel Porrúa, 1999.
- MUNCH Galindo y García Martínez, **Fundamentos de Administración**,  
9ª reimpresión, Trillas, México, 2000.
- NAVA Negrete Alfonso, **Derecho Administrativo Mexicano**,  
2ª edición corregida y aumentada, F.C.E., México, 2001.

- Ochoa Olvera Salvador, **Derecho de Prensa**, 1ª edición, Monte Alto, México, 1998.
- Ojesto Martínez Porcayo, **Testimonios**, 1ª edición, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2003.
- Orwell George, **Rebelión en la Granja**, 6ª Edición, Colección Sepancuantos, Editorial Porrúa, México, 2003
- Paz Octavio, **El Laberinto de la Soledad**, 4ª Edición, Cátedra, México, 1998.
- Pérez Fernández del Castillo Bernardo, **Contratos**, 5ª edición, Porrúa, México, 1998.
- Platón, **Dialogos, "La República"**, 29ª edición, Porrúa, México, 2005.
- Porrúa Pérez Francisco, **Teoría del Estado**, 34ª Edición, Porrúa, México, 2001.
- Rendón Corona Armando, **Libertad Sindical vs. Democratización Sindical**, 1ª edición, UAZ, México, 2002.
- Reynoso Castillo Carlos, **Curso de Derecho Burocrático**, 1ª edición, Porrúa, 1999.
- Robledo Santiago Edgar, **Epistolario de la Seguridad Social**, 1ª edición, Arona, México, 1976.
- Robledo Santiago Edgar, **Revolución Mexicana y Seguridad Social**, 1ª edición, Talleres Gráficos de México, México, 1975.
- Rojas Amandi Víctor Manuel, **Filosofía del Derecho**, 2ª Edición, Oxford, México, 2002.
- Rojina Villegas Rafael, **Derecho Civil Mexicano**, tomo sexto, Contratos, Vol. I, 3ª edición, Porrúa, México, 1977.
- Rojina Villegas Rafael, tomo quinto, Vol. I y II, 4ª edición, Porrúa, México, 1981.
- Ruiz Moreno Angel Guillermo, **Nuevo Derecho de la Seguridad Social**, 7ª edición, Porrúa, México, 2003.



- Sánchez Vázquez Adolfo, **Filosofía de la Praxis**, 1ª edición, Siglo XXI, México, 2003.
- Santos Azuela Héctor, **Derecho del Trabajo**, 1ª edición, Mc Graw Hill, México, 1999.
- Saramago José, **Ensayo Sobre la Lucidez**, 1ª edición, Alfaguara, México, 2004.
- Sartori Giovanni, **¿Qué es la Democracia?**, 1ª reimpresión, Nueva Imagen, México, 1997.
- Sartori Giovanni, **Ingeniería Constitucional Comparada**, 1ª reimpresión, FCE, México, 2004.
- Semo Enrique, **La Búsqueda, La Izquierda Mexicana en los Albores del Siglo XXI**, 1ª Reimpresión, Océano, México, 2003.
- Serra Rojas Andrés, **Derecho Administrativo**, 20ª Edición, Porrúa, México, 2003.
- Serra Rojas Andrés, **Teoría del Estado**, 15ª Edición, Porrúa, México, 2000.
- Solís Soberón Fernando y Villagómez Alejandro, **La Seguridad Social en México**, 1ª reimpresión, Cide, FCE y CONSAR, México, 2001.
- Tena Ramírez Felipe, **Leyes Fundamentales de México 1808- 1999**, 22ª Edición, Porrúa, México, 1999.
- Trueba Lara José Luis, **AFORE, Bajo la Lupa**, 1ª Edición, Times, México, 1997.
- Trueba Urbina Alberto, **Nuevo Derecho del Trabajo, Teoría Integral**, 6ª Edición, Porrúa, México, 1981.
- Valderrama Navarro Luis Gerardo, **El Régimen Laboral en la Banca**, 1ª edición, Porrúa, 1996.
- Ware Alan, **Partidos Políticos y Sistemas de Partidos**, ISTMO, España, 2004.
- Weber Max, **Economía y Sociedad, Esbozo de Sociología Comprensiva**, 12ª reimpresión preparada por Johanneswinckelmann, FCE, México, 1998.

Zippeluis Reinhold, **Teoría General del Estado**, 3ª edición, Porrúa, México, 1998.

## LEGISLACION CONSULTADA

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Sista, México, 2003.

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Revisada y actualizada por Carbonell Miguel, 144ª edición, Porrúa, México, 2003.

### **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, en Agenda,

Ediciones Fiscales, México, 2005.

### **Ley Federal del Trabajo**, actualizada por, Trueba Urbina Alberto y

Trueba Barrera Jorge, Porrúa, 39ª edición, México, 2003.

### **Legislación Federal del Trabajo Burocrático**, comentarios y

jurisprudencia actualizada por, Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge, 40ª Edición, Porrúa, México, 2001.

### **Ley Federal del Trabajo**, comentada por Climent Beltran Juan B.,

24ª edición, Esfinge, México, 2003.

### **Código Civil Federal**, Sista, México, 2004.

### **Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo**,

Editado por el Sindicato del ISSSTE, México, 2003.

### **Estatutos del Sindicato del ISSSTE**, publicados por la Organización en

2004, México, 2004.

## DICCIONARIOS

**Diccionario Jurídico Espasa**, Fundación Tomás Moro, Madrid, 1998

**Diccionario Jurídico de Derecho Burocrático**, Arla, México, 1997.

**Diccionario de la Lengua Española**, Larousse, México, 2001.

**Diccionario de Derecho Usual**, tomo S-Z, IV, Cabanellas G., Omeba,

4ª edición, Argentina, 1962.

## REVISTAS

### Proceso

Scherer Ibarra María 15 de mayo de 2005, artículo “Aspiraciones políticas con recursos públicos.”

Nº 1489 mayo de 2005, Apple Marco, artículo “Repudio en Europa a la Ley Abascal.”

### Revista Jurídica Tohil

Nº 3, Fernández Arras Arturo, *El Sindicalismo en México, Presente y Futuro*, México, 2003.

### LAREVISTA

Nº 064 16 – 22 de mayo de 2005, Tortolero Raúl, artículo “Yo Cesar”... yo obrero.”

Nº 069 20 –26 de junio de 2005, Almazan Alejandro, artículo “La lucha por la silla de Andrés Manuel.”

MEMORIA 1925- 1950 Dirección de pensiones civiles y de retiro, editada por la propia Dirección, en base al acuerdo del Director Lic. Esteban García de Alba

ISSSTE Una historia de servicio, 1ª edición, México, 2004.

Transformar al ISSSTE es tarea de equipo 1ª edición, México, 2004.

El ISSSTE, protección y seguridad para el servidor público,

1ª edición, noviembre- diciembre, México, 2004.

Usuario Satisfecho: Pilar de la transformación del ISSSTE,

1ª edición, México, 2004.

Logros y Avances de la Gestión Institucional, 2001-2003, 1ª edición, México, 2003.

## PERIODICOS

### **IUS SEMPER**

Nº 360 16 de abril de 2005, Fernández Arras Arturo, artículo “Formulas para extinguir derechos sin reformar la Ley Laboral.”

### **Reforma**

Acevedo Quintana Enrique y Fuentes Víctor 01 de mayo de 2005, artículo “Los Burócratas del cambio, inflados, orgullosos y apunto de reventar.”

Treviño García Manzo 26 de junio de 2005, artículo “¿Qué es la certificación y la recertificación de médicos especialistas?”

### **La Jornada**

Galvan Ochoa Enrique 11 de junio de 2004, artículo “La Lotería convertida en la caja chica de la Sra. Martha.”

Becerril Andrés 11 de junio de 2004, artículo “Se ha pervertido la función pública de la Lotería Nacional

Garduño Roberto 19 de septiembre de 2004, artículo “Mantendrá Fox gran numero de altos mandos y recortará a los de bajo nivel.”

Garduño Roberto 31 de octubre de 2004, artículo “ El BM aportó fondos para impulsar la reforma a pensiones en el ISSSTE.”

Cardoso Víctor y Zuñiga Juan 07 de junio de 2005, artículo “Grandes corporativos del país se financian con recursos del SAR (PEMEX y CFE) sector público; del lado privado transnacionales, CEMEX, Coca- Cola, FEMSA, Ford, TELMEX.”

Pérez Silva Ciro 20 de junio de 2005, artículo “Creel se lava las manos sobre permisos a Televisa.”

Petrich Blanche 28 de junio de 2005, artículo “Seguridad común acuerdan, México, E.U. y Canadá.”

**El Universal**

Saúl Rodríguez Liliana y Barbosa Roberto 08 de junio de 2004, artículo “Igual a 8 Fobaproas deuda de pensiones.”

“El director del ISSSTE pide ayuda a los gobernadores, apoyará CONAGO reforma al sistema de pensiones.”

Ruiz José Luis 20 de julio de 2005, artículo “Promoveré al PAN rumbo al 2006, Fox.”

**El Financiero**

S. Rico/ G. 02 de agosto de 2004, artículo “Otras reformas a la Ley del IMSS, dura batalla en el Senado.”

Gazcon Felipe 21 de febrero de 2005, artículo “Sistema de Pensiones, Bomba de Tiempo en los Estados.”

Sánchez Julián 21 de febrero de 2005, artículo “Avala BM Reformas a Jubilaciones en México.”

Vázquez Tercero Héctor 21 de febrero de 2005, artículo, “Las Pensiones y El ISSSTE.”

Salgado Alicia y F. Piz Víctor 07 de marzo de 2005, artículo “Alerta Gil Díaz sobre de Riesgos de Estrangulamiento Financiero.”

Soto Luis 15 de marzo de 2005, artículo “Reformas al ISSSTE y al IMSS, RIP.”

Pazos Luis 16 de marzo de 2005, artículo “Pensiones ¿Quebraron la Economía?”

Cadena Guadalupe 21 de abril de 2005, artículo “Sombrío Futuro del Sistema de Pensiones.”

Ramírez Carlos 05 de mayo de 2005, artículo “Refundar la democracia, pero de veras.”

Cacho López Yallin 17 de mayo de 2005, artículo “Insostenible, Esquema de Seguridad Social en México.”

Leyva Reus Jeanette 25 de mayo 2005, artículo “Impostergable, Sistema de Pensiones.”

Colmenares Paramo David 25 de mayo 2005, artículo “Sistema Público de Pensiones.”

Cadena Guadalupe 25 de mayo de 2005, artículo “Busca la STPS, sacar a flote la reforma laboral.”

Columna Indicador Político, 25 de mayo de 2005.

Ramírez Carlos, 25 de mayo de 2005, columna Indicador Político.

Leyva Jeanette y Herrera Esther 01 de junio de 2005, artículo “Pago de Pensiones, El Mayor reto de las Finanzas Públicas en 2006.”

Cadena Guadalupe 02 de junio de 2005, artículo “A Pique “Privilegios” de Trabajadores del Estado.”

Soto Luis 03 de junio de 2005, artículo “Gil Díaz Confirma la Privatización del Sistema de Pensiones.”

Salgado Alicia y Cárdenas Rogelio 13 de junio de 2005, artículo “Desarrollo con Estabilidad: Fox.”

Cacho López Yalin 13 de junio de 2005, artículo “Seguro Popular antesala de la AFORE para personas pobres.”

### **Ovaciones**

Benito Olivares Arco, 09 de noviembre de 2004, segunda de Ovaciones, artículo “Buscan proyecto alternativo de reforma al ISSSTE.”