



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

“FACULTAD DE DERECHO”

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

“ANÁLISIS JURÍDICO DE UN ORGANISMO PÚBLICO
DESCENTRALIZADO DENOMINADO PRONÓSTICOS PARA LA
ASISTENCIA PÚBLICA EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”

TRABAJO DE TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

ROSALINDA CEDILLO DÍAZ

DIR.: LIC. PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA

CIUDAD UNIVERSITARIA ENERO DE 2008.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dedicatorias

A DIOS

Gracias Señor por haberme dado la vida y dejarme crecer en la mejor familia, así como la capacidad de llegar a este momento.

A MI ALMA MATER

Gracias Universidad Nacional Autónoma de México por abrirme las puertas de tus aulas y del conocimiento y sentirme orgullosa de pertenecer a esta máxima casa de estudios, así como haber obtenido los conocimientos que profesan tan honorables maestros.

Al Lic. Pedro Noguerón Consuegra, le agradezco su dedicación, motivación y sobre todo la transmisión de conocimientos a lo largo de la carrera y para la realización de esta tesis, gracias por ser un excelente maestro.

A MIS PADRES

Rosalio y Eneida, gracias papá y mamá por acogerme en la mejor familia y brindarme la oportunidad de llegar a ser una profesionista, a ustedes que siempre han creído en mi y darme una educación ejemplar, porque es cierto, la base fundamental de toda sociedad es la familia, por eso le doy gracias a Dios por dejarnos vivir juntos este momento, los amo.

A MIS HERMANOS

Javier, Bety, Delia, Norma, David y Fernanda por ser los mejores amigos incondicionales y servirme de guía para ser una buena persona y profesionista.

A MI ESPOSO

Gracias flaco por ser como eres, por el apoyo que me has brindado y servir de ejemplo para mi y mis hijos para ser mejor día a día y formar la familia que tenemos, gracias por tu comprensión y amor, te amo.

A MIS HIJOS

A Gael y Yaretzi, ya que son mi motor para seguir adelante y poder ser un ejemplo para ustedes, les agradezco el tiempo que los tuve que dejar para la realización de este trabajo y espero algún día poder disfrutar con ustedes sus logros.

CONTENIDO

ANÁLISIS JURÍDICO DE UN ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO DENOMINADO PRONÓSTICOS PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Introducción	1
--------------	---

CAPÍTULO 1. EL ESTADO

1.1 Concepto	3
1.2 Elementos del Estado	12
1.3 Formas de Estado y Formas de Gobierno	33

CAPÍTULO 2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

2.1 Formas de Organización Administrativa	60
2.2 Administración Pública Paraestatal	80
2.3 Organismos Descentralizados	95

CAPÍTULO 3. PRONÓSTICOS PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA ACTUAL

3.1 Reseña Histórica de Pronósticos para la Asistencia Pública	104
3.2 Naturaleza Jurídica de Pronósticos para la Asistencia Pública	107
3.2.1 Sectorización Administrativa de Pronósticos para la Asistencia Pública	109
3.3 Objeto y fin de Pronósticos para la Asistencia Pública	110
3.4 Estructura Administrativa de Pronósticos para la Asistencia Pública	114
3.4.1 Integración del Consejo Directivo de Pronósticos para la Asistencia Pública	117
3.4.1.1 Atribuciones del Consejo Directivo de Pronósticos para la Asistencia Pública	119
3.4.2 Órgano de Vigilancia de Pronósticos para la Asistencia Pública	124
3.4.3 Órgano Interno de Control de Pronóstico para la Asistencia Pública	125

3.5 Régimen Jurídico de Pronósticos para la Asistencia Pública	128
--	-----

CAPÍTULO 4. PRONÓSTICOS PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA ORGANISMO FUNDAMENTAL EN LA VIDA SOCIAL ACTUAL

4.1 La Asistencia Social en los Estados Unidos Mexicanos	134
4.2 Beneficios para la Asistencia Social	160
4.3 Impacto Social en los Estados Unidos Mexicanos	163

CONCLUSIONES	171
--------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	174
--------------	-----

INTRODUCCIÓN

El principal propósito de esta investigación es analizar la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado denominado Pronósticos para la Asistencia Pública, y el impacto que tiene dentro de la sociedad mexicana.

Siendo el objetivo de Pronósticos para la Asistencia Pública, generar recursos económicos para destinarlos a las prioridades nacionales de salud, educación y alimentación de quienes más lo necesitan, esto es, la asistencia pública. Pronósticos para la Asistencia Pública es entonces un organismo con fines sociales que obtiene los recursos mediante estrategias y prácticas comerciales. Esto se debe a que el público participa voluntariamente en los juegos que le ofrece, y sus juegos están en competencia con otras formas de entretenimiento.

Pronósticos para la Asistencia Pública se desenvuelve en la dualidad de obtener los ingresos comportándose como empresa comercial y realizar sus gastos atendiendo a la normatividad de las entidades paraestatales.

Para llegar a este estudio es indispensable tener una idea clara acerca del Estado, toda vez que la estructura orgánica de la administración pública federal forma parte del elemento gubernamental del mismo. Por lo que en el primer capítulo abordaré los aspectos teóricos generales acerca del Estado, su conceptualización, sus elementos así como las formas de estado y de gobierno.

El segundo capítulo se ocupa de la conceptualización, organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal.

El capítulo tercero versa sobre la naturaleza jurídica de Pronósticos para la Asistencia Pública, en este capítulo también se aborda acerca de su historia, su objeto y fin, además del régimen jurídico mediante el cual dicho organismo realiza su actividad.

Finalmente, estando Pronósticos para la Asistencia Pública comprometido a generar recursos económicos para destinarlos a las prioridades nacionales de salud, educación y alimentación, el cuarto capítulo esta destinado a la vital importancia que tiene éste organismo para la beneficencia pública y la necesidad de que dicho organismo se mantenga rentable para llevar a cabo su finalidad.

CAPÍTULO 1. EL ESTADO

1.1 Concepto

El Estado es un concepto de suma importancia para la realización de este trabajo de investigación, toda vez que la estructura orgánica de la administración pública federal forma parte del elemento gubernamental del Estado, por lo que para tener un mejor entendimiento empezaré por describir etimológicamente su significado, posteriormente citaré las opiniones de diversos autores en relación a este término.

“La palabra Estado proviene de la voz latina Status, que significa condición o en todo caso constitución, o situación de permanencia, orden permanente o que no cambia”.¹

Desde la antigüedad el ser humano se fue agrupando para actuar aún frente a la naturaleza, asimismo se fue organizando y estableciendo principios de orden. Posteriormente esa agrupación organizada se fue asentando en un cierto territorio y con una determinada actividad para lograr un fin.

El término estado fue ajeno a la antigüedad. “Los griegos y los romanos sintieron y concibieron a la polis y a la civitas como comunidades humanas naturales, uno de cuyos elementos sería la existencia de un orden asegurado por una estructura política democrática, aristocrática, monárquica o mixta, en la cual no intervenían los esclavos. Las dos ciudades vivieron sobre el trabajo de los esclavos, por lo que su estructura política fue obra de los hombres libres propietarios de aquellos hombres-cosas, creada con el propósito de asegurar su poder.”²

¹ “INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS”, Diccionario Jurídico Mexicano, Novena edición, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1996. pág. 1320.

² DE LA CUEVA, Mario, “La Idea del Estado”, México, Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México, 5ª. Edición, 1996, pág. 17.

“Los romanos no conocieron el concepto de Estado como una personalidad jurídica invisible, por lo que resulta falso traducir los términos status rei romanae o res publica, con la desnaturalizada palabra latina estado. Res publica significa lisa y llanamente el ser común, y status rei publicae la condición ordenada sistemáticamente del ser común, que le permite cumplir sus múltiples tareas. Los romanos tuvieron únicamente a la vista la comunidad natural de los ciudadanos y a su gobierno, esto es, a la ordenación de la vida de la comunidad, llevada a cabo por la misma totalidad de los ciudadanos, por un rey o por una aristocracia ciudadana.”³

De lo anterior, se desprende que para los romanos el término Estado no era utilizado para definir lo que en la actualidad significa, en virtud de que para hablar de su comunidad usaban el término res publica que significa el ser común, por lo que a la palabra status le daban el significado de condición o en todo caso constitución, por consiguiente, el vocablo status exigía un genitivo que expresara de qué constitución o condición se trataba.

Por otro lado, para los griegos la Polis significaba una comunidad humana natural, eran ciudades totalmente independientes que compartían una lengua, religión común, lazos culturales y una identidad racial e intelectual, por lo que tampoco ellos concibieron la palabra Estado.

No fue sino a principios del siglo XVI cuando Nicolás Maquiavelo introdujo el término Estado en la literatura, en su obra El Príncipe, la cual inicia con la frase célebre: “Todos los estados, los dominios, que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados”. En el pensamiento de Maquiavelo, de la palabra Estado devino un término genérico, que comprendía dos especies: república o principado, dos formas de gobierno, esto es dos maneras de gobernar a los pueblos”.⁴

³ IBIDEM. Pág. 27-28.

⁴ DE LA CUEVA, Mario, “La Idea del Estado”, México, Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México, 5ª. Edición, 1996, pág. 41.

De la acepción anterior, se desprende que para Nicolás Maquiavelo el Estado era una forma de ejercer el poder sobre el ser humano, es decir, que el Estado admite diversas formas de gobierno, sin embargo, en la actualidad sólo es uno de los elementos que conforman el Estado.

A continuación estableceré diversas acepciones de la palabra Estado establecidas por diversos autores, asimismo, al final del presente tema y después de hacer un análisis de los diversos conceptos daré desde mi punto de vista un concepto de Estado.

I) “Estado: Sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos”.⁵

De esta definición realizada por el maestro Rafael de Pina, toda sociedad debe estar organizada jurídicamente es decir, deberá establecer leyes que se apliquen en un determinado territorio por lo que es necesario que esa sociedad deberá estar bajo un poder de mando, asimismo, que los miembros de esa sociedad deberán de obedecer y cumplir con las normas jurídicas que se apliquen, para estar en posibilidad de lograr un fin determinado, que será el bien común.

2) “El autor Georg Jellinek, dividió el estudio del Estado desde de puntos de vista uno sociológico y uno jurídico:

Desde el punto de vista sociológico el Estado es la unidad de asociación dotada originariamente de poder de denominación, y formada por hombres asentados en un territorio.

Desde el punto de vista jurídico, el Estado es la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentado en un determinado territorio. (citado por el maestro Fernández Ruiz Jorge)”⁶

⁵ DE PINA VARA, Rafael, “Diccionario de Derecho”, 34ª edición, Editorial Porrúa, México 2005. pág. 276.

⁶ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “Derecho Administrativo y Administración Pública”, Editorial Porrúa, México, 2006, pág. 14-16.

3) Para “Hans Kelsen el Estado no se identifica con ninguna de las acciones que constituyen el objeto de la sociología, ni con la suma de las mismas. No es el Estado una acción o una suma de acciones, ni es tampoco un ser humano o un conjunto de seres humanos. El Estado es el orden de la conducta humana (orden jurídico), el orden hacia el cual se orientan ciertas acciones del hombre, o la idea a la cual los individuos ciñen su comportamiento, Asimismo, se manifestó contrario a la teoría de la doble cara del Estado y sostuvo, dentro de la corriente del formalismo jurídico, la identidad de éste y del derecho, porque en su opinión, Estado y Derecho son dos maneras de nombrar a una sola cosa, él consideró que el pueblo y el territorio solamente son los ámbitos personales y espaciales de la vigencia del orden jurídico; la soberanía es el propio orden jurídico, supremo en su ámbito espacial; el poder del Estado se reduce a la vigencia del derecho. Asimismo, deduce que el Estado es por naturaleza, un sistema de normas o la expresión para designar la unidad de tal sistema.

Para el ilustre Kelsen, el Estado es un orden jurídico parcial inmediato al derecho de gentes, relativamente centralizado, con ambiente territorial y temporal de validez sólo restringida por la reserva del derecho internacional. (Citado por Fernández Ruiz Jorge)”⁷

El Estado para el ilustre Kelsen, es el orden jurídico vigente. Sin embargo se debe de entender que no existe Estado si no se cuenta con un pueblo en quien ejercer ese orden jurídico ni con un ámbito espacial que es el territorio, en donde se pueda ejercer ese orden jurídico. Es decir, deberá existir un pueblo asentado en un determinado territorio con un orden jurídico de aplicación.

4) El autor García Máynez, define al Estado como “la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de denominación que se ejerce en determinado territorio”.⁸

⁷ IDEM

⁸ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, “Introducción al Estudio del Derecho”, Cuadragésima ed. Editorial Porrúa, México, 1989, pág. 98.

De la concepción establecida por el autor García Máynez, se desprenden los tres elementos esenciales que forman al Estado: la población, el poder y el territorio, sin embargo, es importante establecer que toda organización jurídicamente organizada y asentada en un determinado territorio y bajo un poder de mando, tiene una finalidad, misma que es el bien común de todos los integrantes que conforman esa sociedad.

5) El ilustre Raúl Cardiel Reyes, expone que “la mayor parte de los estados modernos nacieron al compás de una constitución política, que establecía los poderes públicos de una nación, así como, los derechos individuales que se reconocían como un límite infranqueable del poder, así se difundió la idea de que el Estado es fundamentalmente una creación jurídica, que todo orden social se deriva de las normas jurídicas y su observancia.”⁹

Derivado de lo anterior, se deduce que el Estado está constituido por una serie de relaciones sociales, establecidas entre los seres humanos, pero que éstas relaciones sociales no excluyen al orden jurídico, sino por el contrario que es una organización de poder, un conjunto de autoridades, de órganos públicos, que mantienen un orden determinado, a través de leyes, reglamentos e instituciones, en una población o sociedad, y que ese poder es la facultad de determinar la conducta de los demás.

6) El Dr. Phil. Agustín Basave Fernández del Valle, quien cita la definición del doctor Luis Sánchez Agesta, la cual establece que “el Estado es la organización de un grupo social, establemente asentado en un territorio determinado, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común, así mismo, señala que esta definición, se puede descomponer en cuatro elementos:

1) Un grupo social establemente asentado en un territorio determinado, cuya unidad se funda en datos anteriores a la específica

⁹ CARDIEL REYES, Raúl. “Curso de Ciencia Política”. Editorial Porrúa. México, 1978. pág. 104.

vinculación política que el Estado representa; institución monárquica (Austria, Hungría y Yugoslavia), grupos nacionales (España y Francia), federaciones económicas o de defensa militar (Alemania y Estados Unidos), etc.

2) Un orden jurídico unitario, cuya unidad resulta de un derecho fundamental (constitución) que contiene el equilibrio y los principios del orden, y cuya actuación está servida por un cuerpo de funcionarios.

3) Un poder jurídico, autónomo, centralizado y territorialmente determinado. Este poder se define como independiente hacia el exterior y como irresistible en el interior. Es centralizado porque emana de un solo centro claramente definido a quien se refiere la unidad jurídica y de donde parte la actuación escalonada de los funcionarios.

4) El orden y el poder que lo garantizan tienden a realizar el bien común público. Si el hombre es un ser esencialmente moral, también tendrán ese carácter las sociedades que participan.”¹⁰

En este orden de ideas se puede deducir que para el Dr. Besave el Estado es una sociedad humana, organizada a través de un orden jurídico establecido, en un determinado territorio y cuya finalidad es el bien individual y general asimismo, su elemento funcional es la organización, la cual deberá estar debidamente distribuida en cuanto a competencias y que existe una unidad jurídica, es decir, un poder de mando, mismo que lo faculta para representar y defender a la sociedad en el exterior y mantener el orden en el interior de acuerdo al orden jurídico vigente, asimismo, la voluntad de resultados y su espíritu de mandato. Por lo que para él los elementos que forman el estado son una población, un territorio, un poder o autoridad soberanos y un orden establecido y mantenido jurídicamente.

¹⁰ BESAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, Agustín. “Teoría del Estado”. Editorial Jus, 9na. Ed. México, 1985. pág. 121.

7) Para el Lic. José Canasi, el “Estado es una sociedad jurídicamente o legalmente organizada, es decir, ordenada y organizada en el derecho. Responde al principio universal de la solidaridad y de la asociación. Tiene por objeto satisfacer el fin humano del hombre y requiere para ello el concurso de la fuerza y la distribución de las competencias, según la aptitud de cada uno, y elimina la lucha entre los individuos, propendiendo así al bien común, contra la fuerza externa y mantiene el orden interno.”¹¹

En la definición del Lic. Canasi, tenemos que él considera que el Estado es una sociedad jurídicamente organizada en cuanto a la distribución de competencias, mismas que son delegadas a diversos individuos de la propia comunidad, esto, para alcanzar el bien común de todos los seres humanos, ya sea en forma individual o colectiva, por lo tanto se requiere de la existencia de leyes que determinen los derechos y obligaciones de cada uno de los integrantes de esa sociedad, lo anterior para tener una convivencia humana, habiendo un respeto mutuo.

8) El Lic. Martínez Morales, hace referencia a la definición del autor Rafael Bielsa, quien considera que “el Estado es la organización jurídica de la nación, en cuanto es ésta una entidad concreta, material, compuesta de personas y de territorio”, así también señala que en virtud de los diversos conceptos que se han dado acerca del Estado, considera que la más acertada es la que establece el ilustre George Jellinek, quien define al Estado como “la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio”.¹²

En esta definición del ilustre Jellinek del Estado es una corporación formada por seres humanos que actúa y se manifiesta en un espacio, es decir en una determinada circunscripción territorial, misma que actúa y se conduce, de forma autónoma e independiente.

¹¹ CANASI, José. “Derecho Administrativo”. Vol. I Parte General. Editorial Desalma. 1ª reimpresión, México, 1981. pág. 1

¹² MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. “Derecho Administrativo 1er y 2º cursos”, 5ta. Ed. Editorial OXFORD. México. 2006. pág. 27.

9) El Dr. Miguel Acosta Romero, opina que “el Estado es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas.

Asimismo considera que siendo una realidad social, el Estado tiene necesariamente una realidad jurídica que se expresa en su capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones, que van desde los derechos fundamentales de los Estados, consistentes:

1. En ser soberanos;
2. Defender su territorio;
3. Su estructura como Estado y sus órganos de gobierno;
4. Establecer su sistema monetario;
5. Su sistema tributario;
6. Sus estructuras de defensa interna y externa;
7. Su orden jurídico;
8. Las bases para su desarrollo;
9. Así como establecer relaciones con otros miembros de la comunidad internacional.”¹³

En el concepto que nos otorga el Dr. Acosta Romero, se aprecia que el Estado lo conforman además de la población, el territorio y el gobierno, la soberanía, la cual es definida como: la calidad de soberano que se le atribuye al Estado como órgano supremo e independiente de autoridad y de acuerdo con la cual es reconocido como institución que dentro de la esfera de su competencia no tiene superior. Asimismo, señala que el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos afirma que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, que la ejerce por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados por lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las

¹³ ACOSTA, Romero Miguel. “Compendio de Derecho Administrativo”. 4ª ed. Editorial Porrúa. México, 2003, pág. 48.

particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal (artículo 41).”¹⁴ Por lo que él manifiesta que la soberanía es el poder del pueblo formado por hombres libres, para asegurar su libertad como pueblo y la de cada uno de sus miembros, por lo que arriba de éste no hay nada supremo.

10) Para Adolfo Posadas (citado por el Dr. Acosta Romero), señala que “atendiendo a las condiciones que concurren en toda sociedad, para que como política se le considere, se observará que son las siguientes:

- a) Agrupación de seres racionales.
- b) Territorio determinado, variable o fijo, dentro del cual la agrupación se contiene.
- c) Cooperación universal en cuanto a los fines que motivan la reunión de las personas en el territorio.
- d) Independencia de la agrupación frente a entes o frente a la naturaleza misma.
- e) Organización adecuada a la agrupación y a sus circunstancias, y
- f) Autonomía para dirigir su vida interior y exterior.”¹⁵

En esta concepción el autor Posadas para definir al Estado señala que las circunstancias para definir al Estado son una sociedad formada de seres humanos, independientes, organizados, con participación para poder gobernar dentro y fuera de su territorio.

11) El Lic. Fernández Ruiz Jorge, conceptúa al Estado como “Un fenómeno social dado en el tiempo y en el espacio, es decir, una organización humana con vigencia temporal y espacial; se trata de un fenómeno universal omnicomprendido, y en consecuencia, de vigencia permanente para toda la población y todo el territorio del mundo; así, no existe asentamiento humano alguno que no constituya o forme parte de una población estatal, ni tampoco hay un palmo de terreno fuera del

¹⁴ DE PINA VARA, Rafael, “Diccionario de Derecho”, 34ª edición, Editorial Porrúa, México, 2005, pág. 457.

¹⁵ ACOSTA, Romero Miguel, Op.cit. pág. 48

ámbito espacial de un Estado. De esta suerte, cuando un territorio estatal, bien porque se convirtió en territorio de un nuevo Estado o porque pasó a formar parte de otro ya existente.”¹⁶

Asimismo, entiende al Estado como: “un sistema integrado por un conjunto humano asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de voluntades de la parte más fuerte del conjunto, sujeto a un orden jurídico y a un poder soberano, cuyos objetivos, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto, aun cuando en ocasiones influya, en alguna medida, otra u otras de sus partes.”¹⁷

Como se puede apreciar existen diversas acepciones del Estado, dadas por varios autores de diferentes épocas, por lo que es bastante controvertido, sin embargo, desde mi punto de vista el Estado es una sociedad humana (población), establecida en un determinado territorio (circunscripción territorial), regida por un poder supremo (gobierno), sujeto a un orden jurídico vigente, así como a un poder soberano, que se conduce y actúa de forma autónoma e independiente para dirigir su vida tanto interior como exterior, tendiente a la realización de la totalidad de los fines humanos.

Por otro lado, tomando en cuenta lo establecido en el artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, que define al Estado como una persona moral, esto en virtud de que el Estado contrata, representa a sus nacionales, tiene jurisdicción, ejecuta sanciones, celebra tratados, es sujeto del derecho internacional, en suma, es titular de derechos y obligaciones, es decir, es una agrupación política suprema.

I.2 Elementos del Estado

Después de establecer un concepto de Estado, derivado de las diferentes acepciones otorgadas por diversos autores, también el

¹⁶ Fernández Ruiz, Jorge, “Derecho Administrativo y Administración Pública”, Editorial Porrúa, México, 2006, págs. 13-14.

¹⁷ IBIDEM, pág. 19.

presente tema es controvertido, debido a la gran variedad de ideas respecto a los elementos que conforman el Estado, por lo que solo señalaré algunas, en virtud de que la mayoría de los autores expuestos en el tema anterior, consideran que todo estado tiene solo tres elementos que son el territorio, la población y el gobierno, sin embargo, existen autores que consideran que el Estado esta formado por más elementos, a quienes señalo a continuación.

1) El jurista José Canasi, señala que “el Estado tiene tres elementos esenciales, aun cuando hay otros secundarios y son el pueblo, el territorio y el gobierno y los cuales define:

- Pueblo: es el conjunto de personas que componen el Estado; se distingue de la población, que es entidad puramente demográfica.

- Territorio es el espacio terrestre donde se asienta el pueblo y se desenvuelve el Estado. Hay tres organizaciones o corporaciones públicas con asiento territorial: la nación, las provincias y los municipios. Las entidades autárquicas no tienen propiamente hablando asiento territorial, sino que son autarquías o descentralizaciones administrativas institucionales.

Toda sociedad territorial es la formada con base demográfica y está destinada a atender un número indeterminado de intereses: nación, provincias, municipalidades. En cambio, la sociedad u organización institucional suele personalizar una actividad o un determinado servicio público.

- Gobierno es el conjunto de instituciones en que se organizan las personas que ejercen el poder de imperio del Estado, o sea, su soberanía. En el juego de derechos y deberes que coligan a todos los individuos de un Estado bajo un mando supremo o poder, se asienta la potestad de coerción, que depende del ordenamiento jurídico constitucional y legal, cuya voluntad originaria está en el pueblo en los regímenes democráticos como el nuestro.

Aunado a lo anterior el Estado tiene fines y, aunque no son elementos que lógicamente formen parte del concepto, sí son constantes y, en última instancia, pueden identificarse con el bien común, la felicidad de la sociedad, la justicia social, etc.”¹⁸

El ilustre José Canasi, expone que además de los tres elementos fundamentales que conforman el Estado, está como elemento secundario el fin que persigue el mismo Estado y que se desprende de las actividades jurídicamente organizadas que realiza el Estado para poder llegar a la convivencia pacífica de esa población asentada en un determinado territorio.

2) El Doctor Ignacio Burgoa, considera que “en el Estado convergen elementos formativos, o sea, anteriores a su creación como persona moral o jurídica, y elementos posteriores a su formación, pero que son indispensables para que cumpla sus finalidades esenciales. Dentro de los primeros se encuentra la población, el territorio, el poder soberano y el orden jurídico fundamental, manifestándose los segundos en el poder público y en el gobierno.

- La población: es un conglomerado humano radicado en un territorio determinado. Su concepto es eminentemente cuantitativo, con el cual expresamos el total de los seres humanos que viven en el territorio de un Estado. Desde el punto de vista sociológico, cultural, económico, religioso, étnico y lingüístico, la totalidad humana que entraña la población suele diversificarse en diferentes grupos o clases que como partes la componen, pudiendo sólo considerarse como entidad unitaria en cuanto que es, en su conjunto, el elemento humano del Estado, constituido por la suma de sujetos que tienen el carácter de gobernados o destinatarios del poder público. Por ello, la población, como elemento humano del Estado, es concebible en su dimensión total, como destinataria del poder público del Estado, es decir, como el sujeto sobre el cual éste ejerce su imperio.

¹⁸ CANASI, José, Op. cit. Pág. 2

Existe diferencia entre población y nación o pueblo, tomando a la nación y pueblo como equivalentes desde el punto de vista sociológico. La nación o el pueblo son comunidades humanas cuyos grupos o individuos componentes presentan una unidad cultural formada por diferentes vínculos o factores surgidos de su misma existencia histórica y que su propia vida mantiene, enriquece o transforma. Dentro de esa unidad cultural se comprenden distintos elementos que son, a su vez, productos culturales, a saber, el idioma, las costumbres, la religión y las concepciones éticas, valorativas y teleológicas sobre la vida, pudiendo agregarse la raza como factor sico-somático.

La población puede comprender a la nación o pueblo como elemento humano mayoritario y a grupos extranacionales o extrapopulares minoritarios, los cuales, en el proceso lógico de formación del Estado, no tiene ninguna participación. Ahora bien, la nación o pueblo como comunidad natural culturalmente unitaria, es no sólo anterior al Estado, sino la causa originaria de su creación.

Además, los individuos o grupos sociales y de cualquiera otra índole que integran la nación, son el elemento humano sobre el que actúa el Estado al través de las diferentes funciones en que se desarrolla su poder o actividad. Todos ellos son sujetos sobre quienes este poder se desempeña por modo profusamente variado y variable, es decir, son los destinatarios de los múltiples actos de autoridad en que el propio poder se manifiesta. Son, en una palabra, gobernados frente a los órganos del Estado, es decir, los gobernantes, ejercen el poder estatal dentro del orden jurídico primario o fundamental.

* El territorio: es el espacio dentro del cual se ejerce el poder estatal o imperium. En este sentido significa, como lo afirma Burdeau, un cuadro de competencia y un medio de acción. Como esfera competencial del Estado delimita espacialmente la independencia de éste frente a otros Estados, es el suelo dentro del que los gobernantes ejercen sus funciones, es el ambiente físico de vigencia de las leyes y de demarcación de su aplicatividad –territorialidad-, fuera del cual carecen de eficacia normativa –extraterritorialidad-.

El territorio, como elemento del Estado es el espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el que se ejerce el imperium o poder público estatal al través de las funciones legislativa, administrativa o ejecutiva y judicial o jurisdiccional, o sea, la demarcación geográfica dentro de las que éstas se desempeñan.

- Soberanía: designa un poder que no admite ninguno por encima de él; una potencia que en la esfera donde está llamada a ejercerse, no sustituye a ninguna otra.

La soberanía es un atributo del poder del Estado, de esa actuación suprema desarrollada dentro de la sociedad humana que supedita todo lo que en ella existe, que subordina todos los demás poderes y actividades que se despliegan en su seno por los diversos entes individuales, sociales, jurídicos, particulares o públicos que componen a la colectividad o se encuentran dentro de ella. La soberanía es única, inalienable e indivisible, sin que, por ende, existan dos soberanías, una imputable al pueblo o nación y otra al Estado. El Estado es soberano como persona jurídica en que el pueblo o la nación se ha organizado política y normativamente, residiendo su soberanía en su propio elemento humano. La soberanía estatal, se revela en la independencia de éste frente a otros estados en cuanto que ninguno de ellos debe intervenir en su régimen interior, el cual sólo es esencialmente modificable o alterable por su mismo elemento humano que es el pueblo o la nación, a los que corresponde la potestad de autodeterminación.

Soberanía es el poder de autodeterminarse, es decir, de establecer una estructura jurídica fundamental que puede tener variados contenidos de carácter ideológico.

- Poder público: la nación o pueblo, su poder soberano de autodeterminación o constituyente y el orden jurídico primario fundamental, concurren en una síntesis dialéctica para crear al Estado como institución pública suprema dotada de personalidad jurídica.

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

Pese a su carácter imperativo, unilateral y coercitivo, el poder público no es un poder soberano. Por ende, el poder público del Estado no es soberano aunque sí esencialmente imperativo y coercitivo, porque no se ejerce por encima del derecho fundamental sino dentro de él. El Estado no es soberano en lo que concierne al desempeño del poder público, aunque sí ostente ese atributo como persona moral suprema frente a otros Estados que forman el concierto internacional.”¹⁹

3) El Dr. Miguel Acosta Romero señala que “el Estado está constituido por los siguientes elementos:

a) Un conjunto de individuos que forman la sociedad humana que es la que se organiza políticamente y que constituye el elemento poblacional del Estado. (sociedad es el conjunto de individuos que la forman en cierto momento, abarcando a todos y no únicamente a los ciudadanos).

b) El territorio constituye la realidad físico-geográfica que en nuestros días es compleja y sobre la cual el Estado ejerce su soberanía. En México, el territorio está regulado en los artículos 27 y 42 al 48 de la Constitución Federal y está formado por los siguientes elementos:

¹⁹ BURGOA, Ignacio, “Derecho Constitucional Mexicano, 9ª ed. Editorial Porrúa, México, 1994, pág. 97

1. La superficie terrestre del planeta; 2. El mar territorial; 3. La plataforma continental; 4. Los zócalos submarinos; 5. El subsuelo; 6. El espacio superestante, y 7. El mar patrimonial o zona económica exclusiva con las limitaciones que los artículos 27 y 42 señalan, así como el Derecho Internacional. Sobre estos elementos del territorio el Estado ejerce su soberanía y aplica su orden jurídico interno.

c) La soberanía. Es el poder superior que explica la independencia, la autodeterminación el ejercicio del poder y el señalamiento de fines del Estado, de tal manera que por encima del concepto de soberanía, no se acepta ningún otro que limite el poder estatal, asimismo, la soberanía implica la igualdad de todos los Estados que tienen esa característica y que son independientes.

d) Orden jurídico. La existencia de ese orden se justifica por la necesidad de que las relaciones intersubjetivas humanas sean reguladas por normas que la propia sociedad acepta y crea conforme a los procedimientos establecidos, e implica desde la existencia de la Constitución, norma básica, hasta las normas de rango inferior, en México, la jerarquía de normas está consagrada en el artículo 133 de la Constitución, existiendo tres niveles normativos que son: el Federal, el de las entidades federativas y el de los municipios.

e) Órganos de gobierno. Todo Estado, cualquiera que sea su signo filosófico-político, ejerce su soberanía y su poder a través de órganos de gobierno. Desde el siglo XVIII tradicionalmente son tres: el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. En México la soberanía radica en el pueblo y el poder se divide para su ejercicio en los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.”²⁰

4) Para el jurista Fernández Ruiz, los elementos del Estado son:

1.- “El pueblo, es producto de un proceso asociativo basado en vínculos de raza, de tradición, de cultura, de ideales, de intereses, de

²⁰ ACOSTA, Romero Miguel, “Teoría General del Derecho Administrativo”, Primer Curso, 17ª ed. Editorial Porrúa, México 2004, pág. 104

vicisitudes y padecimientos comunes, caracterizado por su asentamiento permanente en un territorio específico.

2.- El territorio: Es el ámbito espacial del Estado, es la base del principio de territorialidad derivado directamente de la soberanía, principio que en el orden jurídico mexicano permite al Estado castigar de acuerdo a su propia normativa penal los delitos cometidos dentro de su territorio, sin importar quiénes sean sus autores ni los por ellos ofendidos.

3.- El Gobierno: es el conjunto de órganos depositarios de las funciones del poder público; ese aparato gubernamental requiere para su funcionamiento de la presencia de los titulares de esos órganos para ejercer las funciones del poder público y realizar las demás actividades del Estado.

El Gobierno o poder, como elemento esencial del Estado se caracteriza por su soberanía, es decir, porque en su ámbito espacial no tiene otro encima de él; por ello, su potestad de mando es omnicompreensiva y tiene en exclusiva la coacción.

El poder público o poder del Estado se deposita en los órganos de gobierno a cuyo cargo queda su ejercicio, cuyas funciones son desarrolladas por seres humanos que tienen asignada la representación de los mismos.

4.- El orden jurídico, es el conjunto sistematizado de normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, en cuya cúspide figura la Constitución, para normar tanto la convivencia social como la organización y funcionamiento de los órganos depositarios de las funciones del poder del Estado, las relaciones de éstos entre sí y de ellos con los gobernados.

5.- Finalidad, citado por el Dr. Héctor González Uribe, es la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana,

que es determinado no por el consenso general de la población, sino por el interés del sector o clase dominante de la población.

La finalidad del Estado es realista y parcialmente cierta, por cuanto hace consistir la causa final del Estado en el constante querer ser, en el diario sufragado deseo de sus ciudadanos y de los órganos estatales, de la supervivencia del Estado, lo que significa que el Estado existe porque así lo aprueban quienes tienen la facultad real de decisión, independientemente de que se proponga o no el bien común.”²¹

De la exposición citada por el Lic. Fernández Ruiz, se desprende que para él, además del pueblo, territorio y gobierno, existe también como elemento esencial del Estado el orden jurídico, pues, afirma que el pueblo, el territorio y el gobierno no pueden existir por sí solos o en conjunto integrar al Estado, sino que además es necesario un derecho como orden jurídico, además que el Estado y el Derecho se necesitan mutuamente, el Estado necesita al Derecho para poder regular su organización, funcionamiento, convivencia social, en virtud de que de no existir este orden jurídico, se estaría en presencia de un desorden y caos, porque estaríamos regresando a la época en donde existía el derecho del más fuerte, asimismo, integra un elemento más al Estado, que es su finalidad, de la cual expone que el Estado realiza sus actividades a través de sus gobernantes para la supervivencia del Estado, independientemente de que se proponga el bien común.

De las diversas opiniones vertidas por los diversos autores citados con antelación acerca de los elementos del Estado, desde mi punto de vista el Estado se compone de los elementos esenciales sin los cuales no podría existir como son:

1.- La población que es el conjunto de personas asentadas en un determinado territorio, relacionadas conforme a un orden jurídico; es el elemento humano sobre el que actúa el Estado al través de las diferentes funciones en que se desarrolla su poder o actividad y tienen

²¹ FERNANDEZ RUIZ, Jorge, Op.cit. págs. 9-13

el carácter de gobernados, es decir, son los destinatarios de los múltiples actos de autoridad en que el propio poder se manifiesta.

En los Estados Unidos Mexicanos la población esta conformada por los nacionales mexicanos sean por nacimiento o naturalización, como lo establece el artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señala:

a) “Son mexicanos por nacimiento:

I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;

II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;

III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

b) Son mexicanos por naturalización:

I. los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización, y

II. la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.”

2.- El segundo elemento que considero que forma parte del Estado, sin el cual no puede existir es el territorio, el cual es el asentamiento

permanente de la población, el espacio terrestre, aéreo y marítimo dentro del cual se ejerce el poder estatal, al través de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, delimitando espacialmente la independencia de éste frente a otros Estados; es el suelo dentro del que los gobernantes ejercen sus funciones; es el ambiente físico de vigencia de las leyes y de demarcación de su aplicatividad, o sea, la demarcación geográfica dentro de las que éstas se desempeñan, nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 42 que el territorio nacional comprende:

“I. El de las partes integrantes de la Federación;

II. El de las islas, islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;

III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;

IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes.

V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores;

VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional”.

3.- Como tercer elemento del Estado desde mi punto de vista se encuentra el gobierno que es el conjunto de instituciones, cuyas funciones son desarrolladas por seres humanos que tienen asignada la representación de esas instituciones para realizar las actividades del Estado y son quienes se encargan de vigilar el exacto cumplimiento del orden jurídico.

4.- El orden jurídico, que se expresa como el conjunto reglamentado de normas abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, que se crean mediante los procedimientos previamente establecidos, para normar tanto la convivencia social como la organización y funcionamiento de los órganos que actúan como depositarios de las funciones del poder del Estado, las relaciones de éstos entre sí y de ellos con los gobernados. En los Estados Unidos Mexicanos la norma fundamental tienen su principio en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la cual se desprenden las demás.

5.- La soberanía que es el poder que tiene el Estado como órgano supremo e independiente de autoridad, y de acuerdo con la cual es reconocido como institución que dentro de la esfera de su competencia no tiene superior.

Los artículos 39 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, que la ejerce por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados por lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Después de haber realizado el análisis del concepto del Estado, así como de sus elementos que lo integran y entendiendo al éste como la comunidad jurídicamente organizada soberana conformada por seres humanos establecidos en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, asimismo como lo establece el Código Civil Federal como persona moral, se desprende que el Estado tiene capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones, por lo que el mismo cuenta con personalidad jurídica propia.

Antes de entrar al estudio de la personalidad jurídica del Estado, empezaré por dar algunas concepciones dadas por diversos autores de la palabra persona.

“El vocablo castellano persona proviene de las voces latinas *per* y *sonare*, que significan sonar mucho o resonar; por esa razón, en la Roma antigua, con la palabra “persona” se hacía referencia a la máscara o careta con la que el actor cubría su rostro en el escenario a efecto de dar resonancia y potencia a su voz; más tarde, por un tropo del idioma, “persona” vino a ser no sólo la máscara o careta, sino el actor enmascarado y luego, también, el papel que éste desempeñaba durante su actuación escénica, es decir, el personaje.

Tiempo después, la voz “persona” fue adoptada por la terminología jurídica para aludir al sujeto dotado de representación propia en el derecho; más tarde, se desplazó de la escena teatral y del foro jurídico a la vida cotidiana, para referirse a la función o papel que desarrollaba cada individuo en la sociedad, por ejemplo: la “persona” del acreedor, la “persona” del deudor o la “persona” del decenviro, para indicar, como se dice, la función, la calidad o la posición del sujeto; o sea, el papel del acreedor, de deudor o de decenviro que, en los casos señalados, desempeñaban dichos individuos en la vida comunitaria.

Entre los romanos, de igual manera como un actor podía desempeñar distintas funciones y, en consecuencia, usar varias máscaras, los seres humanos podían asumir diferentes roles en la sociedad: *homo plures personas sustines*, con lo cual enfatizaban los distintos papeles que los individuos podían representar en la sociedad, cada uno de los cuales entrañaba un conjunto de derechos y obligaciones especiales provenientes de sus respectivas relaciones sociales y jurídicas.

Con el transcurso de los años, en un proceso gradual evolutivo, la expresión “persona” pierde toda connotación de función, calidad o posición del sujeto hasta llegar a un punto en que se identifica totalmente con la de ser humano, sin importar el papel que éste

desempeñe en la convivencia social, por cuya razón, en el lenguaje común, se usan como sinónimos los vocablos persona y ser humano.

De esta manera, en el ámbito jurídico hoy se entiende por persona todo ente físico o moral capaz de asumir derechos y obligaciones, por cuya razón este vocablo se utiliza lo mismo para aludir a los seres humanos que a las asociaciones de éstos, a las organizaciones que los agrupan, y a las instituciones creadas por ellas.”²²

“Persona: se da el nombre de sujeto, o persona, a todo ente capaz de tener facultades y deberes.”²³

“Personae significa la máscara que usaban los actores en los teatros romanos para proyectar la voz. Según la tradición, el uso fue haciendo que la palabra identificara al actor y, posteriormente, al individuo y, en nuestra época, por extensión, a los entes jurídicos colectivos.”²⁴

El jurista De Pina Vara Rafael, define lo siguiente:

“Persona: Ser físico (hombre o mujer), o ente moral (pluralidad de personas legalmente articulado) capaz de derechos y obligaciones.

En el tecnicismo jurídico los sujetos de derecho reciben el nombre de personas. Las personas son los únicos posibles sujetos del derecho. Persona es el ser de existencia física o legal capaz de derechos y obligaciones.

Existen dos clases de personas: la individual y la colectiva (llamada moral en el derecho mexicano). Persona individual es el ser físico (hombre o mujer); persona moral cualquier entidad que el ser humano constituya con sujeción al derecho, para la realización de fines

²² FERNANDEZ RUIZ, Jorge, Op. cit. Pág. 31

²³ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Op. cit. Pág. 271.

²⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel, “Compendio de Derecho Administrativo”, Op. Cit. Pág. 53.

que excedan de las posibilidades de la acción individual o que alcanzan mejor cumplimiento mediante ella.”²⁵

“Persona, jurídicamente, se designa con este término todo ente al que la ley ha investido con capacidad para ser titular de derechos y obligaciones.”²⁶

Por lo anterior, persona es el término que se le da al ser humano (hombre o mujer) y a cualquier sociedad constituida por el ser humano con sujeción al derecho.

Derivado de lo anterior, se puede observar que las personas se clasifican en persona física y persona jurídica colectiva o persona moral.

El maestro Fernández Ruiz, hace la distinción entre las personas físicas de las morales o jurídicas, estableciendo que “a unas y a otras se les puede imputar derechos y obligaciones; la persona física es un ser humano, la persona moral o jurídica, en cambio, es un ente de creación artificial, con capacidad para tener un patrimonio, adquirir derechos y contraer obligaciones.” Asimismo, cita al maestro García Máynez, quien señala que “La persona moral posee derechos subjetivos y tiene obligaciones, aun cuando no pueda por sí misma, ejercitar los primeros ni dar cumplimiento a las segundas. La persona jurídica colectiva obra por medio de sus órganos. Los actos de las personas físicas que desempeñan la función orgánica en las personas morales, no valen como actos de las primeras, sino de la persona colectiva.”²⁷

El Dr. Acosta Romero opina que “La persona física es el ente biológico humano con derechos y obligaciones, las características o atributos de las personas físicas son tener un nombre, domicilio, estado civil, patrimonio, capacidad y nacionalidad.

La persona jurídica colectiva esta constituida por un grupo de personas que tienen fines comunes y permanentes.

²⁵ DE PINA VARA, Rafael, “Diccionario de Derecho” Op. cit. Pág. 404

²⁶ MARTINEZ MORALES, Rafael, Op. cit. 28.

²⁷ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Op.cit. Pág. 32.

Existen también las tesis del patrimonio de afectación, o del derecho sin sujeto, según las cuales las personas jurídicas colectivas no tienen una realidad sino que son un patrimonio destinado a un fin.

Existen dos personas jurídicas colectivas, respecto de las cuales no se puede hablar de ficción, sino que son una realidad, ellas son: el Estado y el Municipio. El primero, existe social, ontológica y jurídicamente; el segundo tiene los mismos datos genéricos, aun cuando con diferencias específicas.²⁸

Una vez establecido el término de persona, aunare en lo que respecta a la personalidad que tiene el Estado para su actuar, para ser sujeto activo o pasivo de relaciones jurídicas, lo cual equivale a la capacidad jurídica para ser titular de derechos y obligaciones.

Entendiendo como capacidad a “la aptitud para adquirir un derecho, o para ejercerlo y disfrutarlo.”²⁹

Así mismo, la capacidad jurídica, entendiéndola como “la aptitud o idoneidad para ser sujeto de relaciones de esta naturaleza.”³⁰

Por otro lado, a la personalidad, concibiéndola como la “idoneidad para ser sujeto de derechos y obligaciones.”³¹

En este orden de ideas, se puede entender que la personalidad jurídica del Estado es única, por lo cual puede realizar no sólo actos sujetos al derecho público, sino, también, actos regulados por el derecho privado, actuando en esferas jurídicas diferentes.

El maestro Fernández Ruiz, cita la opinión dada por el Dr. Acosta Romero, quien establece que “el Estado es una persona jurídica de derecho público con una sola personalidad y voluntad, que se regula en su estructura y funcionamiento por la Constitución y leyes

²⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, “Compendio de Derecho Administrativo”, Op. Cit. págs. 53-54.

²⁹ DE PINA VARA, Rafael, Op. cit. Pág. 142.

³⁰ IDEM.

³¹ IBIDEM, pág. 404.

administrativas secundarias y, cuando entra en relaciones de Derecho Civil, nunca pierde su carácter de Estado, ni su voluntad cambia.” así como su voluntad, aunque ésta se exprese a través de diversos órganos de representación del ente colectivo.³²

Asimismo, el Dr. Acosta Romero para explicar la personalidad jurídica del Estado expresa lo siguiente:

1) El estado es una realidad social, a la que corresponde una realidad jurídica, que consiste en ser una persona jurídica colectiva de Derecho Público, capaz de ejercer derechos y cumplir obligaciones.

2) Esa personalidad jurídica surge en el momento en que el Estado es soberano e independiente.

3) Esa personalidad jurídica es de Derecho Público y está consagrada en la Constitución.

4) Esa personalidad jurídica es de Derecho Público y es una sola y también una sola voluntad, que se expresa a través de los diferentes órganos que el sistema jurídico establece para que se emita la voluntad del Estado, en los diversos niveles de competencia que la propia Constitución ordena y que el Estado, aun aceptando una limitación a su soberanía, interna, cuando se regula por normas de Derecho Civil o algunas otras de Derecho Privado, no deja de ser Estado, ni de cumplir las finalidades que al mismo le corresponden, por lo que debe desecharse la doctrina que de que el Estado tiene dos personalidades; cuando se sujeta al Derecho civil nunca deja de ser Estado y tiene la inmunidad a que se refiere el artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles.”³³

Aunado a lo anterior, el artículo 25 del Código Civil del Distrito Federal señala que “Son personas morales:

³² FERNANDEZ RUIZ, Jorge, Op.cit. pág. 39

³³ ACOSTA ROMERO, Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo, Op. cit. Págs. 111-112.

1. La Nación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios.
...

Por otro lado, se tiene que “el Estado al celebrar contratos sujetos a Derecho Privado, no deja su carácter de ente público, ni se transforma su voluntad, ni las relaciones son enteramente de coordinación, es decir, el Estado considera necesario para su actividad y cumplimiento de sus fines, celebrar contratos sujetos hasta en cierto punto al Derecho Civil, autolimitándose en el ejercicio de su autoridad frente al particular, sin que su voluntad, ni su personalidad se transformen. Contra el Estado no pueden dictarse medidas de apremio, ni embargo, como sí sucede con los particulares.”³⁴

Derivado de lo antes expuesto, se puede considerar que la personalidad jurídica del Estado es una, así como su voluntad, que puede expresarse a través de diversos órganos de representación del ente colectivo y por consiguiente es una persona jurídica de Derecho Público, que se regula en su estructura y funcionamiento por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes administrativas secundarias; asimismo, que puede sostener relaciones de Derecho civil, pero nunca perdiendo su carácter de Estado.

En este orden de ideas el Dr. Acosta Romero señala: “los entes públicos, dentro de los que se considera al estado (Federación), las entidades federativas, los municipios, los organismos descentralizados y las demás personas jurídicas colectivas de Derecho Público, tienen ciertas características constantes desde un punto de vista genérico, aunque desde el punto de vista específico pueden presentarse algunas variaciones. Esas características son:

1. La existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes y voluntad común.

El grupo social que forma la persona jurídica colectiva tiene vínculos de voluntad común, así como finalidades conjuntas y

³⁴ IBIDEM, págs. 112-113.

permanentes, que se expresan a través de la realización del objeto del ente colectivo.

2. La personalidad jurídica distinta de la de sus integrantes.

La personalidad jurídica colectiva existe y es distinta de la personalidad individual de cada uno de los integrantes del ente colectivo.

3. Denominación o nombre.

La denominación o nombre, es la palabra o conjunto de palabras que sirve para señalar y distinguir a la persona jurídica colectiva y para diferenciarle de otras entidades similares, así como para ubicarla con precisión en el mundo social y del Derecho. Cada Estado soberano tiene su nombre, e igualmente las entidades federativas, los municipios, los organismos descentralizados, y aun los organismos internacionales. Denominación o nombre que usan en todos los documentos oficiales y que los identifica.

4. Símbolos Nacionales

Todos los estados soberanos, tienen los símbolos nacionales, normalmente son: la Bandera, el Himno Nacional y el Escudo.

En México los símbolos nacionales son la Bandera, el Escudo y el Himno Nacional.

La base constitucional para el establecimiento de los símbolos nacionales por parte del Congreso de la Unión de acuerdo a la Constitución de 1917 es el artículo 73 fracción XIX-B que da facultad al Congreso de la Unión: “XIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales.”

El comentar que en México tenemos símbolos nacionales, la bandera desde 1821, el escudo nacional también y el himno con varias

décadas después. Todos los Estados soberanos tienen símbolos nacionales y en algunos Estados Federales existe el escudo y la bandera local de cada Estado miembro del Estado Federal, en los Estados Unidos Mexicanos todos los Estados de la Federación tienen escudo.

5. Ámbito geográfico y domicilio

La persona jurídica colectiva de Derecho Público, ejercita sus derechos y obligaciones siempre en un ámbito geográfico determinado, y puede abarcar, ya sea todo el territorio de un Estado, una parte de él, o circunscribirse a una ciudad, o a límites todavía más pequeños. Lo anterior implica también la necesidad de una sede permanente para los órganos de administración y representación, que creemos equivale al domicilio.

Hasta la fecha reciente se determinó que la ciudad de México es la capital de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la reforma del artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de 25 de octubre de 1993, que a la letra dice:

Artículo 44.- La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

6. Elemento patrimonial

El patrimonio es el conjunto de bienes de toda índole, y de derechos valubles pecuniariamente, de que dispone en un momento dado, para cumplir con su actividad y objeto, en la persecución de sus fines.

7. Régimen jurídico propio

Todas las personas jurídicas, de Derecho Público, tienen un régimen jurídico propio que regula su actividad. En el Estado soberano, ese régimen lo constituye la Constitución Política, las leyes que de ella emanan, los reglamentos y demás normas que le son aplicables.

8. Objeto

Consiste en la realización de todas aquellas actividades concretas previstas en su régimen jurídico propio.

9. Órganos de representación y administración

Los entes colectivos para expresar la voluntad social, necesitan, tener órganos de representación y administración, que son los que ejercitan los derechos y obligaciones inherentes a aquéllos. Dichos órganos de representación y administración, varían mucho en cuanto a su número, composición, estructura y facultades.

También es muy variable la forma en que se designa o elige a esos órganos de administración y representación, pues va desde la elección directa, hasta sistemas de selección a través de concursos de mérito, o designaciones personales.

10. Fines

Los fines son mediatos y, en última instancia deben ser la persecución del beneficio general, el bien común, o el interés público.³⁵

De lo anterior, se desprende que además de los elementos que conforman el Estado, existen también ciertas características que son atribuibles al mismo, para su actuación frente a los particulares, o frente a los demás estados.

³⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. "Compendio de Derecho Administrativo", Op. Cit. págs. 53-58.

1.3. Formas de Estado y Formas de Gobierno

Después de haber estudiado el concepto del Estado, sus elementos que lo conforman, así como sus características, en el presente tema veremos la forma que adopta el Estado mexicano y su forma de gobierno.

Antes de entrar al estudio de las formas de Estado y de Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, señalaré algunas opiniones vertidas por diversos autores.

El Diccionario Jurídico Mexicano establece:

“Se entiende por formas de Estado, en términos generales, las diversas relaciones que unen entre sí a los diferentes elementos constitucionales de carácter tradicional del propio Estado –gobierno, pueblo y territorio- sobre la base de concepciones específicas de carácter político-jurídico.

A diferencia de las “formas de gobierno”, que sólo aluden a las diversas maneras en que puede organizarse sólo uno de los llamados elementos del Estado, esto es, al gobierno, en el caso de las “formas de Estado” se hace referencia a las diversas relaciones entre los distintos elementos constitucionales del Estado.”³⁶

De la conceptualización establecida en el Diccionario Jurídico Mexicano, se entiende que la forma de Estado es la estructura que adoptan los elementos que lo conforman (población, territorio y gobierno), es decir, es el todo y la forma de gobierno es la forma que adopta sólo un elemento del mismo Estado.

El Dr. Acosta Romero opina que “la forma de Estado tiene que referirse al todo del Estado, es decir, a la estructura jurídico-política que adopta el Estado soberano en su quehacer diario y en su estructura

³⁶“INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS”, Diccionario Jurídico Mexicano, Novena edición, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1996. págs 1462-1463.

jurídica, y que, la forma de gobierno se refiere a una parte del todo el Estado, que son precisamente los órganos a través de los cuales se ejercita el poder.

Por lo que considera que la forma de Estado es género y la forma de gobierno parte o especie de ese género.

Así mismo, cita a Paolo Biscaretti Di Ruffia, quien distingue entre formas de Estado y formas de gobierno, señalando lo siguiente:

a) Las formas de Estado están determinadas por la posición que ocupan y las relaciones que guardan entre sí el gobierno, el pueblo y el territorio: los tres elementos constitutivos del Estado.

b) La forma de gobierno está determinada por la posición que ocupan y las relaciones que guardan entre sí los diversos órganos constitucionales del Estado.³⁷

Así mismo, que la forma de Estado atiende a la estructura, la forma de gobierno hace referencia a la preponderancia interna de uno de los órganos de gobierno.”³⁸

En cuanto a la forma de gobierno opina el Dr. Acosta Romero “que sólo hace referencia a una parte del Estado, a los órganos que ejercen el poder, es la estructura que adoptan los órganos o poderes del Estado, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y las relaciones políticas que se establecen entre sí.”³⁹

El Dr. Acosta Romero considera que en la forma de Estado se conjugan los tres elementos que lo forman como son el territorio, el gobierno y el pueblo, es decir, es la forma que adopta el mismo Estado en su conjunto y considera que la forma de gobierno es la modalidad en

³⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso. Decimoséptima ed. Editorial Porrúa. México, 2004. págs. 121-122.

³⁸ IBIDEM, pág. 123

³⁹ IBIDEM, pág. 124

que se relacionan sus órganos para realizar sus funciones constitucionales.

Por otro lado, el maestro Fernández Ruiz, señala que “estructuralmente el Estado admite diversas formas que permiten hablar de la forma simple de Estado y de las formas complejas de Estado, el prototipo de la primera se plasma en el Estado unitario o central, en tanto que la segunda forma registra diversas modalidades.”⁴⁰

En este orden de ideas, para establecer con mayor claridad la conceptualización de forma de Estado y forma de gobierno, tome en consideración la clasificación vertida por el maestro Fernández Ruiz, quien señala lo siguiente:

1. “La forma unitaria de Estado

En su forma pura, se entiende por Estado unitario o central, el estructurado de manera monolítica, de tal modo, que no admite dividirse en partes internas políticamente autónomas, lo que no impide que se dé una descentralización administrativa.

2. Las formas complejas de Estado

Diversas son las formas complejas de Estado –alguna de las cuales han caído en desuso-, las que tienen en común el reunir a varios Estados en una misma estructura política cuyos órganos asumen en mayor o menor medida el ejercicio de algunas de las funciones del poder público en todo su ámbito espacial.

A. La unión de Estados

Marcel Prelot define: “Desde el punto de vista del derecho internacional, es una unión de Estados todo grupo de ellos que, pese a no constituir un nuevo Estado, forma una agregado político notoriamente distinto en el seno de la comunidad internacional.

⁴⁰ FERNANDEZ RUIZ, Jorge, Op.cit. pág. 40

a. La unión personal de Estados

La forma compleja conocida como unión personal de Estados, por cierto, caída en desuso, permitió a varios de ellos compartir un jefe de Estado común y mantener sus gobiernos independientes.

b. La unión real de Estados

La figura de la unión real de Estados, también pertenece exclusivamente a la historia, por haber dejado de aplicarse a raíz de la desaparición del imperio austro-húngaro en 1918, permitía a varios Estados compartir no sólo su monarca –en calidad de jefe de Estado-, sino, también, en parte, su gobierno, especialmente en lo concerniente a ciertos aspectos, como los relativos a relaciones exteriores, defensa y finanzas.

B. El Estado Federal

La forma federal moderna de Estado es producto de un pacto celebrado entre varios Estados, documentado en una Constitución, mediante el cual crean, por encima de ellos, un nuevo Estado que los comprende a todos, lo que conlleva un reparto de competencias entre los órganos federales y de las entidades federativas, depositarios del poder público.” Así mismo, cita a Maurice Hauriou quien lo define “El Estado federal es una asociación de Estados que tienen entre sí relaciones de derecho interno, es decir de derecho constitucional, y mediante el cual un super-Estado se superpone a los Estados asociados”.

De acuerdo a la forma federal, la Federación es el único sujeto de derecho internacional, pues sus entidades federativas no forman parte de la comunidad internacional, por lo que los problemas que se susciten entre ellas o entre una o varias de ellas y la Federación, no son problemas internacionales, por cuya razón se dirimen de acuerdo con el derecho interno.

C. El Estado unitario descentralizado

Una forma híbrida de Estado la representa el esquema unitario con una fuerte dosis de descentralización política y administrativa, expresada a través de la existencia de regiones autónomas cuyas características las asemejan a las entidades federativas del esquema federal, por lo que esta forma de Estado unitario descentralizado se ubica en una posición intermedia entre la forma unitaria y la forma federal de Estado.

D. La Confederación de Estados

Otra forma de asociación de entes estatales es la Confederación de Estados, producto de un tratado internacional celebrado entre Estados que mantienen su soberanía, con miras a su defensa y ayuda mutuas, mas sin perder su calidad de miembros de la comunidad internacional, por lo que los problemas surgidos entre ellos son de carácter internacional, lo cual no impide a la Confederación, tener un órgano legislativo y algunos órganos depositarios del poder público, distintos de los de los Estados miembros. A diferencia de la Federación, cuyas entidades federativas carecen de la libertad de separarse unilateralmente de la misma, los Estados miembros de la Confederación pueden retirarse de ella, mediante decisión unilateral.

E. La Commonwealth

Puede entenderse, actualmente, como una forma atípica de asociación de Estados, los cuales pueden tener variadas formas de Estado y de gobierno; se trata de una forma societaria y evolutiva de Estados actualmente libres que anteriormente formaron parte del sistema colonial británico y desean permanecer unidos con el vínculo de una idea de cooperación mutua; el símbolo y cabeza de la Commonwealth es la Corona Británica, que junto con las conferencias imperiales, conforman sus órganos principales. Dichas conferencias reunidas periódicamente orientan, coordinan y cohesionan a la

comunidad, lo que permite a ésta mantenerse unida, con base en acuerdos adoptados en razón de los puntos de vista de sus miembros.⁴¹

En cuanto a las formas de gobierno, señala que son diversas las que han sido adoptadas por los Estados a través del tiempo y del espacio, mismas que se pueden reducir a tres: gobierno de uno, gobierno de varios y gobierno de muchos que son la monarquía, oligarquía y democracia.

Así mismo, realiza la siguiente clasificación, la cual considero que es importante señalar para tener un mejor entendimiento del presente tema.

1. “La clasificación de Platón:

Platón, cuyos lineamientos básicos sobre este tema son seguidos por Aristóteles en su obra la Política, retoma la clasificación tripartita de formas de gobierno, bajo los nombres de monarquía –en la que priva la sabiduría-, aristocracia –en la que prevalece el valor- y democracia – en la que predomina la temperancia-, según fuera el gobierno de uno, el de los mejores, o el del pueblo, a las que agrega otras tres, que no son sino la forma en que cada una de las originales puede degradarse; así, la monarquía puede degenerar en tiranía; la aristocracia en oligarquía, y la democracia corre el riesgo de convertirse en demagogia. El genial discípulo de Sócrates coincidió con Herodoto en considerar a la monarquía como la mejor forma de gobierno, pero estimó que de corromperse y quedar convertida en tiranía, era la peor de todas, porque en su opinión: “es evidente para todo hombre que no hay Estado más desventurado que aquel que obedece a un tirano”.

2. La clasificación de Cicerón

En su diálogo Sobre la República –entre Lelio y Publio Escisión Numantino-, Marco Tulio Cicerón hace una análisis , que pone en boca de Escisión, acerca de las diversas formas de gobierno que en sus

⁴¹ IBIDEM, Op. cit. págs. 40-44

formas puras identifica como monarquía, aristocracia y democracia, y reconoce como sus respectivas formas degeneradas a la tiranía, la oligarquía y la anarquía; en principio, la monarquía parece la mejor, ya que el buen rey es como un padre amoroso, mas su tendencia a transformarse en tiranía la hace siempre sospechosa; por el contra, Cicerón considera a la anarquía como la peor de las formas degeneradas de gobierno, y toda vez que deriva de la de democracia, esta última no resulta segura. En cuanto a la aristocracia, Cicerón la ve como una forma transitoria entre la monarquía y la democracia. En suma, para el ilustre orador romano ninguna de las formas puras de gobierno -y menos aún las degeneradas- puede ser aconsejable, por lo que se pronuncia por una forma mixta de gobierno que conjugue lo mejor de las tres formas puras: la fuerza de la monarquía, la prudencia de la aristocracia y la libertad de la democracia.

3. La clasificación del siglo XIX

En los primeros años del siglo XIX, Monarquía y República eran consideradas en el continente americano como las dos caras de una misma moneda: el Estado; la forma monárquica de gobierno se identificaba con el autoritarismo y la autocracia, en la que el rey no sólo era el soberano, sino el Estado mismo, por lo que la monarquía, aun cuando en agonía, representaba al estado absolutista, al despotismo ilustrado al momento de asumir su independencia, razón por la cual no fue de extrañar que la repudiaran, y prefirieran la forma republicana de gobierno que predicaba la libertad y la democracia, porque por república se entendía, a la sazón, como la forma de gobierno representativo, en la que el soberano era el pueblo, por lo que en él residía el poder.

En la práctica, la Repúblicas hispanoamericanas decimonónicas fueron muy proclives a convertirse en dictaduras: Juan Manuel Rosas, en Argentina; Antonio López de Santa Anna, en México; y José Antonio Páez, en Colombia, dejaron constancia de que la República fue un eufemismo para encubrir despóticas dictaduras que, en la realidad de los hechos, daban un rotundo mentís a la tesis de que esta forma de gobierno fuera del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

4. La clasificación del siglo XX

Las dos formas fundamentales de gobierno que se dan realmente en los regímenes contemporáneos son la parlamentaria y la presidencial.

A. Régimen Parlamentario

En el parlamentarismo -que por cierto es compatible tanto con la Monarquía como con la República- se hace una clara distinción entre el Estado y su gobierno, que conduce a tener un jefe de Estado – políticamente irresponsable- y un jefe de gobierno; el primero, en el parlamentarismo monárquico, es el rey, en tanto que en el parlamentarismo republicano, es el presidente. En cuanto al jefe de gobierno, en el esquema parlamentario recibe diversas denominaciones: primer ministro, en Inglaterra, Italia y Suecia; canciller, en Alemania; presidente del gobierno, en España.

En la forma parlamentaria de gobierno, el Poder Ejecutivo es colegiado ya que está a cargo de un gabinete, ministerio o consejo de ministros, independiente del jefe de Estado, presidido por el primer ministro o su equivalente; en consecuencia el primer ministro ostenta, dentro del grupo colectivo del gobierno, una situación indiscutible de supremacía sobre sus colegas ministeriales. El poder gubernamental está concentrado en la persona del primer ministro, que se presenta, pues, como el líder.

La división de poderes se ve sustituida en el parlamentarismo por la colaboración de poderes, es decir, el gabinete equivale a un comité del Parlamento, sin embargo funcionan separadamente y de manera independiente. Los miembros del gabinete son políticamente responsables ante el Parlamento, el que podrá exigirlos colectivamente a todo el gabinete o de manera individual a alguno de sus miembros; un voto de censura a cualquiera de sus integrantes, conlleva su exclusión de dicho órgano de gobierno. Un voto de censura o la negativa de un voto de confianza, implica la dimisión colectiva del gabinete, lo que

conduce, bien a un cambio de gabinete, o a la disolución del Parlamento, en cuyo caso se deberá convocar a elecciones anticipadas, en las que el electorado asumirá el papel de árbitro entre el gobierno y la oposición.⁴²

B. Régimen Presidencial

El presidencialismo es exclusivo del esquema republicano y, entre otros aspectos, se caracteriza por no disociar la jefatura de Estado de la jefatura de gobierno, puesto que el presidente de la República es, a la vez, jefe de Estado y jefe de gobierno; además es el jefe de la administración pública y jefe supremo de las fuerzas armadas.

La división de poderes en el sistema presidencial es profunda, ni el titular del Poder Ejecutivo ni sus colaboradores pueden formar parte de los otros poderes y viceversa; los secretarios del despacho son políticamente irresponsables, el órgano legislativo no puede obligarlos a renunciar, y mucho menos el titular del Poder Ejecutivo, quien no precisa de la confianza de las cámaras legislativas, a las que, por cierto, no puede disolver.

Así mismo, el maestro Fernández Ruiz cita al jurista Jorge Madrazo, quien resume con precisión las características del presidencialismo, en las siguientes:

- a) El presidente de la República es a la vez jefe de Estado y jefe de gobierno.
- b) El presidente de la República es electo por el pueblo.
- c) El presidente de la República nombra y remueve libremente a sus secretarios de Estado.
- d) El presidente y sus secretarios de Estado no son políticamente responsables ante el Congreso.

⁴² FERNANDEZ RUIZ, Jorge, Op.cit. págs. 47-48

e) El presidente y sus secretarios no pueden ser al mismo tiempo miembros del Congreso.

f) El presidente puede pertenecer a un partido político distinto al de la mayoría del Congreso.

g) El presidente no puede disolver al Congreso, pues de lo contrario estaría dando un golpe de Estado; si el Congreso diera un voto de censura al presidente, esto no lo obliga a renunciar.⁴³

Haciendo un análisis de las opiniones descritas en los párrafos que anteceden, desde mi punto de vista, considero que la forma de Estado es la estructura permanente de la organización política de una sociedad, asentada ésta en un territorio determinado donde la misma sociedad ejerce su poder con exclusión de cualquier otra y de conformidad con un orden jurídico y como forma de gobierno como el conjunto de órganos al que el Estado institucionalmente le ha conferido el ejercicio de ese poder.

Una vez analizado de manera general lo que se entiende por forma de Estado y forma de gobierno, entraré al estudio de la forma de estado y gobierno que adopta la República Mexicana.

En este orden de ideas, se tiene que la forma de Estado adoptada por los Estados Unidos Mexicanos, es la federal, cuya naturaleza jurídica esta contemplada en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señala: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

En cuanto a la forma de gobierno, entendiendo a esta como una parte del Estado, la cual se manifiesta a través de los órganos que ejercen el poder, es decir, la estructura que adoptan los órganos o

⁴³ IBIDEM, págs. 48-49.

poderes del Estado, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y las relaciones políticas que se establecen entre sí, la forma de gobierno que adopta el Estado Mexicano, es de tipo Presidencial, puesto que el Presidente de la República Mexicana es a la vez jefe de Estado y jefe de gobierno, así como jefe de la administración pública y jefe supremo de las fuerzas armadas.

Derivado de lo anterior, para tener una clara concepción de lo que es la forma de gobierno del Estado Mexicano, se pueden señalar ciertas características del Régimen Presidencialista, las cuales cita el Dr. Acosta Romero, mismas que señalo a continuación:

1. “Se reúnen en una sola persona, Presidente de la República, las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

2. No hay Primer Ministro, ni Gabinete que trabaje en forma colegiada y tenga responsabilidad política frente al Congreso.

3. El Congreso de la Unión no tiene facultad para censurar a los Secretarios de Estado, ni para hacerlos dimitir, tampoco la tiene respecto de los demás integrantes de la Administración Pública Federal, central y paraestatal.

4. El Presidente de la República nombra y remueve libremente a los funcionarios de primer nivel de la Administración Pública Federal, central y paraestatal, y a numerosos funcionarios de niveles inferiores.

5. La suma de facultades que otorgan la Constitución y las leyes ordinarias al Presidente de la República en todo su texto, es más amplia y variada que las que otorgan a los otros poderes de la Unión.

6. El refrendo ministerial no implica responsabilidad del Secretario de Estado frente al Congreso de la Unión, ni limitaciones de fondo a las facultades y actividades del Presidente de la República, ni a los secretarios de Estado.”⁴⁴

⁴⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo”, Op. cit. Págs. 138-139

Aunado a lo anterior, en el sentido de la existencia de un solo poder supremo, se debe considerar que este poder supremo esta dividido para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin olvidar que el Ejecutivo se ha asentado como el rector de la vida política nacional y ha supeditado a su proyecto de gobierno a los órganos encargados de las funciones legislativa y judicial.

CAPÍTULO 2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La Administración Pública es sin duda el instrumento más importante con que cuenta el Estado para salvaguardar los intereses de la colectividad, la cual esta sometida a una serie de normas jurídicas que delimitan su campo de actividad frente a los intereses de los particulares.

La administración pública aparece desde que el ser humano se organiza en sociedades, en las que se distingue la presencia de una autoridad, que subordina y rige las actividades del resto del grupo y que se encarga de proveer la satisfacción de los intereses colectivos fundamentales.

Por lo anterior, en el presente tema señalaré diversas acepciones otorgadas por diferentes juristas acerca de la Administración Pública, para posteriormente entrar al estudio de su organización.

* Administración es “el conjunto de actos mediante los cuales los órganos del Poder Ejecutivo atienden a la realización de los servicios públicos. // Actividad dedicada al cuidado y conservación de un conjunto de bienes de cualquier naturaleza –pública o privada- con objeto de mantenerlos en estado satisfactorio para el cumplimiento de su destino.”⁴⁵

- Administración Pública es “la acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y

⁴⁵ DE PINAVARA, Rafael, “Diccionario de Derecho”, 34ª ed. Editorial Porrúa, México, 2005, pág. 59

Aunado a lo anterior, en el sentido de la existencia de un solo poder supremo, se debe considerar que este poder supremo esta dividido para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin olvidar que el Ejecutivo se ha asentado como el rector de la vida política nacional y ha supeditado a su proyecto de gobierno a los órganos encargados de las funciones legislativa y judicial.

CAPÍTULO 2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La Administración Pública es sin duda el instrumento más importante con que cuenta el Estado para salvaguardar los intereses de la colectividad, la cual esta sometida a una serie de normas jurídicas que delimitan su campo de actividad frente a los intereses de los particulares.

La administración pública aparece desde que el ser humano se organiza en sociedades, en las que se distingue la presencia de una autoridad, que subordina y rige las actividades del resto del grupo y que se encarga de proveer la satisfacción de los intereses colectivos fundamentales.

Por lo anterior, en el presente tema señalaré diversas acepciones otorgadas por diferentes juristas acerca de la Administración Pública, para posteriormente entrar al estudio de su organización.

* Administración es “el conjunto de actos mediante los cuales los órganos del Poder Ejecutivo atienden a la realización de los servicios públicos. // Actividad dedicada al cuidado y conservación de un conjunto de bienes de cualquier naturaleza –pública o privada- con objeto de mantenerlos en estado satisfactorio para el cumplimiento de su destino.”⁴⁵

- Administración Pública es “la acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y

⁴⁵ DE PINAVARA, Rafael, “Diccionario de Derecho”, 34ª ed. Editorial Porrúa, México, 2005, pág. 59

para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo demandado.

La administración pública, al ser analizada por la ciencia o teoría de la administración y desde un punto de vista eminentemente extrajurídico, comprende los elementos siguientes:

- Organización.
- Coordinación.
- Finalidad.
- Objetivos.
- Métodos operativos.
- Planeación.
- Control.
- Evaluación.

Otra concepción es la teleológica, es decir, aquella en que se tienen en cuenta los fines que la administración persigue, los cuales pueden ser lograr el bien común, satisfacer las necesidades colectivas, mantener la hegemonía de un grupo social, alcanzar la justicia social.”⁴⁶

*Administración Pública es “el conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado, las entidades de la Federación, los municipios y los organismos descentralizados atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos.”⁴⁷

De lo descrito anteriormente, desde mi punto de vista se puede entender que la Administración Pública es la actividad que realizan los órganos del Estado de acuerdo a su marco jurídico de competencia, para la satisfacción de los intereses colectivos.

⁴⁶ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., “Glosario Jurídico Administrativo”, 1ª serie, Volumen 4, Editorial IURE editores, México, 2004, Pág. 4.

⁴⁷DE PINAVARA, Rafael, Op.cit. pág. 60

El Dr. Acosta Romero, señala que “la Administración Pública moderna ha visto ampliada cada vez más su estructura y misiones o cometidos que, corren paralelas con la ampliación de la actividad del Estado, independientemente de la filosofía y concepción política que sustenten los dirigentes del Estado.”⁴⁸

Así mismo, el Dr. Acosta Romero, comenta la problemática que representa la Administración Pública Moderna, por lo que establece que “para hacer frente a las actividades del Estado, él mismo Estado tiene que crear agencias o unidades administrativas que se encarguen de cumplir con los nuevos cometidos; y así surgen nuevas Secretarías y Departamentos de Estado, o bien, nuevas estructuras administrativas, que antes eran desconocidas como la descentralización, la desconcentración, las empresas públicas y el fideicomiso público y es así como la Administración Pública moderna, tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar métodos y sistemas acordes con la época, para realizar con eficiencia su función y lograr una coordinación entre la multitud de órganos que la integran, así como los órganos de los otros poderes y de las entidades federativas y municipales, en un sistema federal como el nuestro.”⁴⁹

En este orden de ideas, continua el Dr. Acosta Romero, diciendo que “es conveniente sistematizar la estructura de la Administración Pública, sus relaciones entre sí y con los otros poderes y órganos del Estado y, sobre todo, regular con mayor precisión lo que denominan sector descentralizado, constituido por una diversidad enorme de organismos públicos, que no tienen una estructura perfectamente definida.

Otro sector muy importante de la moderna administración, es el elemento humano, la burocracia”.⁵⁰

⁴⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, “Teoría General del Derecho Administrativo”, Op. Cit. Pág. 261.

⁴⁹ IBIDEM, pág. 262

⁵⁰ IDEM.

El Dr. Acosta Romero define a la Administración Pública como:

“La parte de los órganos del Estado que dependen directamente, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.”⁵¹

Por otra parte, el maestro Jorge Fernández Ruiz, conceptúa a la Administración Pública como “el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado.”⁵²

De lo anterior, desde mi punto de vista se puede entender que la administración pública es el conjunto de órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa, la cual se identifica como la actividad de prestación de servicios públicos tendientes a satisfacer las necesidades de la colectividad.

La administración no es la única función del Ejecutivo, pero si es exclusivamente responsabilidad de el en virtud de lo consagrado en el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra señala: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

De lo anterior, se desprende que el Poder Ejecutivo es unipersonal y se deposita su ejercicio en el Presidente de la República quien es, al mismo tiempo, jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe de la

⁵¹ IBIDEM, pág. 263

⁵² FERNANDEZ RUIZ, Jorge, Op.cit. pág. 279

administración pública. Así pues, además de la función administrativa, el Ejecutivo mexicano desarrolla funciones de gobierno y de Estado.

En los Estados Unidos Mexicanos, en virtud del sistema federal que lo caracteriza y de conformidad con lo establecido en los artículos 40, 41, 43, 44, 115, 122 y 124 de nuestra Carta Magna, se desprende que existen tres niveles de gobierno: el municipal, el estatal y el federal, así como la jerarquía entre los regímenes jurídicos federales y locales, por lo que en cada uno de estos niveles podemos encontrar, el correspondiente nivel administrativo, por lo que citaré cada artículo en su parte conducente.

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

El artículo 41, señala que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, la que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

...”

El artículo 42, señala que “el territorio nacional comprende:

I. El de las partes integrantes de la Federación;

...”

El artículo 43, establece que “las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán,

Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal”.

El artículo 44, establece que “la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”.

El artículo 115, establece que “los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular...”;

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo a las leyes en la materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) ...”

c) ...”

d) ...”

e) ...”

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público;

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados centrales de abasto;

e) Panteones;

f) Rastro;

g) Calles, parque y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 Constitucional, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

...”

El artículo 122, establece que “definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

...”

El artículo 124, establece que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

De los párrafos que anteceden, se desprende que compete a cada Estado legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos, así mismo, encierra la

clave del sistema de distribución de competencias entre los estados de la Federación y de la misma Federación, de acuerdo con el cual aquéllas pueden hacer uso de sus facultades que no están expresamente reservadas a la Federación.

En este orden de ideas y derivado de la coexistencia de dos regímenes jurídicos en el mismo territorio, es necesario determinar la competencia que corresponde a cada una de las autoridades de dichos regímenes: locales y federales, a fin de que no se contrapongan y provoquen conflictos por su intervención simultánea, o en el mejor de los casos, sucesiva, en materias comunes.

Una vez analizada la competencia de la administración pública de los Estados así como del Distrito Federal, entraré al estudio de la Administración Pública Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

En este orden de ideas, el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisa lo siguiente:

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

Las leyes a que se refiere el precepto anterior, son:

1) La denominada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), expedida durante el régimen presidencial de José López Portillo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de

diciembre de 1976, la cual ha tenido diversas modificaciones, mismas que han sido publicadas en el Diario Oficial de la Federación en fechas 25 de mayo de 1992, 28 de diciembre de 1994, 19 de diciembre de 1995, 15 de mayo de 1996, 24 de diciembre de 1996, 4 de diciembre de 1997, 4 de enero de 1999, 18 de mayo de 1999, 30 de noviembre de 2000, 13 de marzo de 2002, 25 de febrero de 2003, 10 de abril de 2003, 21 de mayo de 2003 y 10 de junio de 2005, respectivamente.

2) La Ley Federal de las Entidades Paraestatales, expedida durante el régimen presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986 y cuyas reformas han sido publicadas en el Diario Oficial de la Federación en fechas 23 de enero de 1998, 04 de enero de 2001, 04 de junio de 2002 y 21 de mayo de 2003, respectivamente, esta ley se refiere expresamente a organismos públicos descentralizados, empresas públicas o sociedades mercantiles de Estado y fideicomisos públicos.

Es decir, el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fija la forma en la que se desempeña la Administración Pública de la Federación, la cual señala que será centralizada y paraestatal y se regirá de acuerdo a los preceptos dispuestos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

En este orden de ideas la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 1º señala “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”.

El artículo segundo de la citada ley, establece que “en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado;
- II. Departamentos Administrativos; y
- III. Consejería Jurídica.

Así mismo, en su artículo tercero de la misma ley, establece que “el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

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

Por otro lado, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su artículo primero señala lo siguiente:

“La presente Ley, reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda”.

El artículo segundo del mismo precepto jurídico establece:

“Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”.

De esta manera y conforme a las disposiciones legales aplicables, el Ejecutivo Federal se auxilia, para cumplir con sus funciones administrativas, de las dependencias de la administración centralizada y de las entidades de la paraestatal. En la primera categoría encontramos a la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República. Por otra parte, dentro de los organismos descentralizados encontramos a las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones nacionales de crédito (hoy sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple o de banca de desarrollo), las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

Por otro lado, el Lic. Rafael I. Martínez Morales, señala que “los entes del poder público encargados de coordinar los recursos de diversa índole para el logro de ciertos objetivos constituyen la materia que integra la administración pública”⁵³.

Así mismo, establece que “la Administración Pública desde un punto eminentemente extrajurídico comprende los siguientes elementos:

a) Organización

⁵³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. “Derecho Administrativo 1er. Y 2º. Cursos”. 5ta. Ed. Editorial OXFORD. Segunda reimpresión, México. 2006. pág. 48

- b) Coordinación
- c) Finalidad
- d) Objetivos
- e) Métodos operativos
- f) Planeación
- g) Control
- h) Evaluación”⁵⁴

Por otro lado, comenta el mismo Lic. Martínez Morales que “el fin de la administración pública desde el punto de vista teleológico es lograr el bien común, satisfacer las necesidades colectivas, mantener la hegemonía de un grupo social, alcanzar la justicia social, hacer posible la vida en sociedad, garantizar la libre empresa”⁵⁵.

El mismo jurista Martínez Morales, considera a la Administración Pública como “una corporación de individuos, los cuales les han de ser conducidos adecuadamente al logro eficiente de determinados resultados y como el instrumento fundamental dentro de la actividad política del estado, ya que por su medio se ejerce principalmente el poder”.⁵⁶

El Dr. Acosta Romero comenta que la Administración Pública puede entenderse desde dos puntos de vista orgánico y dinámico o funcional.

“Desde el punto de vista orgánico, se le identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que, directa, o indirectamente, dependen de él. Orgánicamente la Administración

⁵⁴ IDEM.

⁵⁵ IDEM.

⁵⁶ IDEM

Pública Federal está constituida por el Presidente de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Procuraduría General de la República y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, las empresas, sociedades mercantiles de Estado y fideicomisos públicos.

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

Desde el punto de vista funcional, la Administración Pública se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector.

La Administración Pública, para realizar su actividad, cuenta con una estructura jurídica, con elementos materiales, el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición y el elemento personal, que es el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la administración”.⁵⁷

El Lic. Martínez Morales describe a la Administración Pública desde los dos puntos de vista el orgánico y el funcional:

Desde el punto de vista Orgánico, señala que el objeto de la ciencia de la administración lo conforman todos los entes que dependen del poder ejecutivo, ya sea que tal vinculación sea real o formal (incluye secretarías, organismos descentralizados, comisiones, sociedades mercantiles de estado, etc.)

Desde el punto de vista dinámico o funcional, el objeto por estudiar es el quehacer estatal que se realiza en forma de función administrativa, de cometido o actividad administrativa”.⁵⁸

⁵⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. pág. 265

⁵⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. cit. págs. 48-49

Clasificación de la Administración Pública

Existen varios criterios de clasificación otorgada por diversos tratadistas de derecho administrativo entre ellos tenemos la otorgada por el Dr. Acosta Romero y la otorgada por el Lic. Martínez Morales.

Clasificación realizada por el Dr. Acosta Romero

a) **Activa y contenciosa.** Es la que funciona normalmente dependiendo del Poder Ejecutivo y conforme a la competencia que le señala el orden jurídico. La contenciosa supone la existencia de tribunales administrativos que dirimen controversias entre el Estado y los particulares por actos de aquél, que lesionen los intereses de éstos. (Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal)

b) **Directa e indirecta.** La administración directa es la que se ejerce por los órganos centralizados dependientes del Poder Ejecutivo. La administración indirecta o paraestatal, es la que realiza a través de organismos descentralizados y empresas de participación estatal u otras instituciones.

c) **Federal, estatal y municipal.**

d) **Centralizada, Desconcentrada, Descentralizada Empresas estatales y sociedades mercantiles de Estado, Fideicomisos públicos**⁵⁹.

Clasificación de la administración pública según el Lic. Martínez Morales

“a) **Activa y contenciosa.** Es un criterio inspirado en la escuela francesa. La activa denota a los entes que producen y ejecutan actos administrativos; la contenciosa, a los órganos del poder ejecutivo facultados para resolver conflictos entre los gobernados y la propia administración pública.

⁵⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. Pág. 266

b) Federal, local y municipal. Esta clasificación se basa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y atiende a los tres niveles de gobierno existentes en nuestro sistema jurídico político.

c) Centralizada y Paraestatal. Se refiere a los dos tipos de administración pública previstos en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

d) Centralizada, desconcentrada y descentralizada. Se refiere a la forma de relacionar los órganos administrativos con el titular del poder ejecutivo.

e) De acuerdo con la competencia de cada órgano. Se puede hablar de administración política, de seguridad, agropecuaria, industrial, educativa, además de otras.

f) Dependencias y entidades. Esta distinción se introdujo en nuestro derecho a partir de 1977 e identifica dependencias con secretarías, departamentos administrativos y procuradurías de justicia (órganos centralizados); el vocablo entidades se reserva para los entes paraestatales (organismos descentralizados en sentido amplio).

g) Órganos y organismos. Proveniente de las leyes vigentes, esta clasificación agrupa así a los entes administrativos: los órganos son los que dependen directamente del ejecutivo y los organismos son las entidades paraestatales.⁶⁰

En este orden de ideas el mismo jurista Martínez Morales establece que el fin y la justificación de la Administración Pública y de su actividad es “satisfacer el interés público y actuar en la consecución de causas de interés público”.⁶¹

⁶⁰ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. cit. págs. 49-50

⁶¹ IDEM

Así mismo, describe el interés público como “la pretensión de un sector poblacional para que un bien o actividad material o cultural, que les es común, sea proporcionado o protegido por el estado al considerarlo éste primordial”⁶².

2.1 Formas de Organización Administrativa

Para entender mejor este tema, empezaré por definir la palabra organizar, la cual se precisa como “ordenar y acomodar sistemáticamente, desde un punto de vista técnico, un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin, u obtener un objetivo”⁶³.

El Diccionario de la lengua española lo define como:

“Organizar: 1.- Establecer o reformar algo para lograr un fin, coordinando las personas y los medios adecuados. 2.- Disponer y preparar un conjunto de personas con los medios adecuados, para lograr un fin determinado”.⁶⁴

Una vez definida la palabra organizar, precisaré lo que para varios estudiosos del derecho es la organización administrativa.

El Dr. Acosta Romero define a la Organización Administrativa como “la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado”.⁶⁵

⁶² IDEM

⁶³ ACOSTA ROMERO, Miguel. “Compendio de Derecho Administrativo”. Parte General. 4ta. Ed. Editorial Porrúa. México. 2003. pág. 88

⁶⁴ “DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA”. Real Academia Española. Vigésima primera ed.

⁶⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso. Decimoséptima ed. Editorial Porrúa. México, 2004. pág 268

Así mismo, conceptúa al Órgano del Estado como “el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado”.⁶⁶

El mismo Dr. Acosta Romero define al Órgano de la Administración Pública o Unidad Administrativa como “el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico, depende de éste.

Por otro lado el Lic. Martínez Morales describe a la organización administrativa como:

“La necesidad de establecer y ordenar de manera coordinada a los entes que conforman la administración pública, se debe a que sólo así se logra alcanzar una operatividad adecuada a sus finalidades y al ejercicio de la función o actividad administrativa.

La organización administrativa está integrada por los entes del poder ejecutivo que habrán de realizar las tareas que conforme a la constitución y a las leyes respectivas les han sido asignadas”.⁶⁷

Para el Dr. Acosta Romero, la Administración Pública, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir, organizarse, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. Para ello se ha tratado, a través de la evolución de la Administración Pública, de buscar formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado”.⁶⁸

Tomando en consideración las opiniones vertidas por los dos estudiosos del derecho señaladas en los párrafos que anteceden se puede concluir que la administración pública surge de la necesidad que tiene el Estado de organizarse para realizar sus funciones en forma

⁶⁶ IDEM

⁶⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. cit. Pág. 51

⁶⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. pág. 267

efectiva, para cubrir las necesidades del país y que de acuerdo a lo establecido en el artículo 90 de nuestra Carta Magna, las formas de organización administrativa son la centralizada y la paraestatal.

Por otro lado, el Lic. Gabino Fraga, señala que “las formas de organización administrativa son: la centralización, desconcentración y la descentralización administrativa y que a ello habría que agregar a las empresas de participación estatal.

Que la centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública.

Que la desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia a favor de órganos que le están subordinados, jerárquicamente.

Que la descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central.

Por último, el sistema de empresas de participación estatal es una forma de organización a la que el Estado recurre como uno de los medios directos de realizar su intervención en la vida económica del país”.⁶⁹

Por lo anterior, se deduce que las formas de organización administrativa están consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en sus leyes reglamentarias como son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

De lo anterior, lo que importa distinguir es el hecho que los órganos de la Administración Pública Federal Centralizada son muy

⁶⁹ FRAGA, Gabino. “Derecho Administrativo”. 15 ed. Editorial Porrúa. México. 1973|

diferentes en sus modalidades jurídicas y técnicas a los órganos de la Administración Pública descentralizada o paraestatal.

Para un mejor entendimiento empezaré por describir lo que es la centralización administrativa:

“La centralización administrativa es una forma de organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública”.⁷⁰

“Es una forma de organización administrativa en la cual las unidades y órganos de la Administración Pública se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar decisiones, el mando, la acción y la ejecución”.⁷¹

“La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías, Departamentos de Estado y Procuraduría General de la República, y de subordinación en el orden interno, por lo que respecta a los órganos de cada Secretaría, Departamento de Estado y Procuraduría”.⁷²

Para un mejor entendimiento de los conceptos anteriores, se debe señalar la conceptualización de Órgano del Estado, al respecto el Dr. Acosta Romero lo describe “como el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado; así, tenemos que órgano del Estado puede considerarse el Congreso de la Unión, o bien, cada una de sus Cámaras, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Juzgado de Distrito, una Secretaría de Estado.

⁷⁰ MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Op. cit. Pág. 53

⁷¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Op. cit. Pág. 91

⁷² ACOSTA ROMERO, Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo”. Op. cit. Pág. 273

Asimismo, el Dr. Acosta Romero conceptualiza al Órgano de la Administración Pública como el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico, depende de éste, por ejemplo: una Secretaría de Estado, un Departamento de Estado, una Comisión Intersecretarial, etc.

Por lo anterior, y después del estudio realizado de la centralización, se puede deducir que la misma consiste en una situación de dependencia que existe entre todos los órganos administrativos, y que éstos se encuentran jerárquicamente ligados al más alto funcionario público que es el Presidente de la República y que en virtud del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos están encomendadas todas las funciones del poder administrativo, quien para dar el oportuno y eficiente despacho de los asuntos los delega a los diferentes órganos administrativos.

Asimismo, se puede entender que esta delegación de facultades realizada por el Poder Ejecutivo a otros funcionarios, para que en su nombre las realicen, dependen del Presidente de la República, quien por conducto de estos órganos administrativos realiza el despacho de los asuntos. A estos órganos administrativos también se les llama dependencias.

En este orden de ideas, existe una relación jerárquica que implica concentrar el poder y ejercerlo, derivándose así el poder de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, de disciplina y de resolución de conflictos de competencia.

Estos poderes son facultades que el superior posee frente al subordinado, a efecto de permitir la unidad de la acción administrativa.

A continuación estableceré la descripción de los poderes que implica la relación jerárquica desde el punto de vista del Lic. Martínez Morales y del Dr. Acosta Romero:

El Lic. Martínez Morales señala:

“Poder de decisión: Esta potestad implica que el superior puede tomar resoluciones para señalar en qué sentido habrá que actuar el órgano o funcionario subordinado, ante dos o más posibles caminos por elegir”.

Poder de nombramiento: El superior puede evaluar la aptitud de los candidatos o solicitantes a un empleo público y seleccionar al que considere más capaz mediante el otorgamiento del nombramiento respectivo, con lo que se establece una relación laboral entre el estado y el servidor público.

Es pues, el superior quien designa a los empleados subalternos, conforme al sistema previsto en la ley. En el caso de servidores de confianza, aquél puede removerlos libremente.

Poder de mando: Es la facultad para ordenar al inferior en qué sentido debe conducirse en algún asunto: cómo habrá de emitir un acto administrativo.

Poder de revisión: Se pueden examinar los actos del subalterno, a efecto de corregirlos, confirmarlos o cancelarlos. Esta facultad se podrá ejercer en tanto el acto no sea definitivo; si se estuviera en presencia de un acto cuyo procedimiento de origen y exteriorización ha concluido, el superior podrá revisarlo sólo a petición del particular y según establezca la legislación.

Poder de vigilancia: Esto implica el control mediato o inmediato de la actuación del órgano inferior o del servidor público subalterno; inspeccionar su actuación con el fin de verificar que sea conforme a derecho.

Poder disciplinario: Es la posibilidad de sancionar el incumplimiento o el cumplimiento no satisfactorio de la tareas que el servidor público tiene asignadas.

Estas sanciones pueden ser, según la gravedad de la falta: amonestación verbal privada o pública, amonestación por escrito, suspensión temporal y cese.

Poder para resolver conflictos de competencia: Cuando, respecto a cierto asunto, existe duda para determinar cuál es el órgano o qué funcionario es el legitimado para atenderlo y resolverlo, el superior jerárquico está investido de facultad o poder para decidir a cuál de ellos le corresponde ese caso concreto.

En relación con esta potestad, que sólo puede ejercerse cuando la ley es oscura o tiene lagunas, el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé:

Artículo 24. “En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de algunas Secretarías de Estado o Departamento Administrativo para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo”.

En el ámbito interno de cada órgano centralizado, será el titular del mismo quien decida este tipo de dudas”.⁷³

El Dr. Acosta Romero establece:

“Poder de decisión: Es la facultad o potestad de señalar un contenido a la actividad de la Administración Pública. Decidir, es ejecutar un acto volitivo, para resolver en sentido positivo, o negativo, o de abstención.

Las decisiones más trascendentales se originan en el titular del Poder Ejecutivo y, en escala descendente, se va estableciendo el poder de la decisión según la importancia del órgano del Estado y del asunto que se va a resolver.

⁷³ MARTINEZ MORALES, Rafael I. Op. cit. Pág. 54-56

Poder de nombramiento: Es la facultad que otorgan la Constitución y las leyes que de ella emanan para designar a los funcionarios públicos a partir del segundo nivel de jerarquía.

Este poder de nombramiento es muy importante ya que el Jefe de Estado designa no sólo a sus colaboradores más cercanos, sino aun a miembros del Poder Judicial, los directores de casi todas las entidades paraestatales (con la única excepción de las universidades autónomas UNAM Y UAM), de todos los tribunales de la administración y administrativos.

El nombramiento se hace atendiendo a la capacidad, a los conocimientos prácticos o técnicos, experiencia, etc.; es la facultad de nombramiento una cuestión subjetiva que impone al nombrado obligaciones de lealtad y de obediencia hacia el Presidente; es, además de una relación jurídica, una relación personal.

La facultad de nombramiento es el principio que establece el punto de partida de la relación jerárquica, porque a través del nombramiento se establece un vínculo político jurídico entre el Presidente, y sus funcionarios frente al Presidente, además, conserva su facultad de remoción en los funcionarios del más alto nivel.

El ejercicio de este poder se aprecia con gran nitidez cuando se dan los cambios en los titulares de los Jefes de Estado y Jefes de Gobierno, ya que el nuevo Presidente tiene la gran responsabilidad de nombrar a miles de servidores públicos, desde el rango más alto hasta niveles inferiores.

Poder de mando: Es la facultad de ordenar a los subordinados la realización de actos jurídicos o materiales; puede revestir cualquier aspecto verbal o escrito, a través de memoranda, oficios, circulares, acuerdos, telegramas, fax. La orden trae como consecuencia la obligación de obedecer por parte del funcionario inferior.

Si no se obedece la orden, se da lugar a la terminación del nombramiento, o sea, al cese.

Poder de revisión: es la facultad administrativa que tienen los superiores para revisar el trabajo de los inferiores; se puede ejercitar a través de actos materiales, o de disposiciones jurídicas y trae como consecuencia encontrar fallas que pueden llegar a la revocación, modificación, o confirmación de estos actos.

En el poder de revisión se actúa de oficio, es parte de la competencia de la autoridad superior, es un derecho y una obligación, el revisar los actos del subordinado.

Poder de vigilancia: Consiste en supervisar el trabajo de los subordinados, vigilar material, o jurídicamente, a los subalternos; cuando se comprueba que los inferiores faltan al cumplimiento de sus labores, surge una serie de responsabilidades civiles, penales y administrativas. Las civiles y penales pueden llegar a ser faltas, con relación a los particulares.

Poder disciplinario: Es consecuencia de los poderes de vigilancia y de revisión; de este poder deriva una serie de medidas como consecuencia de las faltas, incumplimiento, ilícitos administrativos de los subordinados, cuyas sanciones van desde una llamada de atención verbal, apercibimiento, suspensión, hasta el cese del nombramiento cuando la gravedad de la falta así lo amerite.

Poder para resolver conflictos de competencia: Puede suceder que exista conflicto de competencia, por ejemplo: entre la Secretaría de Comercio y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre el tratamiento que deba darse a la importación de ciertos artículos, el Presidente tiene la facultad de decir a quién corresponde la competencia a través de la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con el artículo 24 de la LOAPF.

Además de este conjunto de poderes, la autoridad superior puede anular, modificar o suspender los actos de las autoridades inferiores, por ilegalidad o por falta de oportunidad. Puede, también resolver los conflictos de competencia que hayan surgido entre las autoridades inferiores que le están sometidas. La centralización es un sistema que retiene el ejercicio de la potestad pública en sus dos aspectos: gobierno y administración. Las funciones del poder nunca son cedidas, tampoco, a otras autoridades. Fuera del poder central no existe, por derecho propio o por derecho concedido, alguna o algunas parcelas de potestad pública”.⁷⁴

Como se puede ver, ambos juristas coinciden en que los poderes que implican la relación jerárquica residen en la potestad que tiene el Ejecutivo Federal en la delegación de facultades para que el órgano subordinado de acuerdo al asunto resuelva, así como la facultad de nombrar y remover libremente a los funcionarios señalados en el artículo 89 Constitucional, además de ordenar a los subordinados la realización de actos jurídicos, asimismo, vigilar material, o jurídicamente, a los subalternos cuando se comprueba que los inferiores faltan al cumplimiento de sus labores.

Por todo lo anterior, se entiende a la centralización administrativa como la situación de dependencia que existe entre todos los órganos administrativos para el más alto representante del Estado (Presidente de la República), quien como órgano jerárquicamente superior posee poderes de mando, de vigilancia, de revisión, disciplinario y de decisión para resolver conflictos de competencia que se le planteen, pero ante la imposibilidad para poder ejercitar todos estos poderes, los delega en otros funcionarios para que en su nombre los realicen.

La Administración Pública Centralizada esta integrada por los entes del poder ejecutivo que dependen directamente del jefe de gobierno.

⁷⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. “Teoría General de Derecho Administrativo”. Op. cit. Pág. 275

Sistema legal que rige a la Administración Pública

“La Administración Pública Federal , así como la administración de las entidades federativas y de los municipios no se rigen por un solo cuerpo legal, sino por todo un conjunto de normas a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Leyes Orgánicas y Reglamentarias que regulan la organización, estructura y funcionamiento de cada una de las dependencias centralizadas y de las entidades paraestatales, los reglamentos interiores, los reglamentos de organización y métodos, las circulares, acuerdos, instrucciones y demás normas aplicables”.⁷⁵

El Dr. Acosta Romero, señala que “la Administración Pública puede ser apreciada desde el punto de vista teórico, desde los tres niveles de gobierno:

I. FEDERAL

1.- Presidencia y Presidente de la República.

2.- Secretarios de Estado y Secretarías de Estado.

3.- Departamentos Administrativos y Jefes de Departamento. A partir del 5 de diciembre de 1997 desaparecieron de la estructura federal los departamentos administrativos. No se ha reformado la Constitución para suprimir su mención de los artículos 90, 92 y 93 pero en la realidad ya no existen.

4.- Consejería jurídica de la Presidencia de la República.

5.- Procuraduría General de la República y Procurador.

6.- Organismos Desconcentrados.

⁷⁵ IDEM

7.- Organismos Descentralizados.

8.- Empresas Públicas y Sociedades Mercantiles de Estado.

9.- Sociedades Nacionales de Crédito.

10.- Fideicomisos Públicos.

II. LOCAL

1.- Gobernador

2.- Secretario General de Gobierno

3.- Oficial Mayor

4.- Tesorero

5.- Procurador de Justicia y Ministerio Público

6.- Secretarías, Direcciones o departamentos

7.- Organismos Desconcentrados

8.- Organismos Descentralizados

9.- Empresas Públicas y Sociedades Mercantiles de Estado Locales

10.- Fideicomisos Públicos

III. MUNICIPAL

1.- Ayuntamiento

2.- Presidente Municipal

- 3.- Síndicos y Regidores por materia
- 4.- Tesorería Municipal
- 5.- Organismos Descentralizados
- 6.- Empresas Paramunicipales
- 7.- Fideicomisos Públicos Municipales”.⁷⁶

La Administración Pública Central Federal

El Poder Ejecutivo Federal en los Estados Unidos Mexicanos se deposita en una sola persona, que es el Presidente de la República; los entes o dependencias que se estructuran inmediatamente bajo su mando y que configuran la administración centralizada de la federación tienen a su cargo los negocios del orden administrativo de jurisdicción federal.

Organismos que la integran

El párrafo segundo del artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que:

“... ”

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

...”

De lo anterior, se desprende que la Procuraduría General de la República quedó excluida de esa norma en 1994, pero ello no le quita su naturaleza de ente centralizado. Esta disposición se contradice con el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,

⁷⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. “Teoría General de Derecho Administrativo”. Op. Cit. 287-293

que considera integrantes de la organización solamente a las secretarías, a los departamentos y a la consejería.

Sin embargo, considero que la Procuraduría General de la República forma parte de la Administración Pública Centralizada, lo anterior, tomando en cuenta lo establecido en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República la cual en su artículo 1° señala:

“La Procuraduría General de la República es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal en la que se integran la institución del Ministerio Público Federal y sus órganos auxiliares directos, para el despacho de los asuntos que a aquélla y a su titular, en su caso, atribuyen los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y las demás disposiciones legales aplicables”.⁷⁷

El Lic. Martínez Morales considera que “la Procuraduría General de la República debe considerarse como parte de la organización central federal, en virtud de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos da algunos fundamentos para pensar que la procuraduría de justicia es un órgano centralizado; así los artículos 29, 102, apartado A y 89 fracción IX. En efecto, su titular, que es propuesto y removido libremente por el jefe del poder ejecutivo, acude al acuerdo de secretarios y jefes de departamento para la suspensión de garantías. Pero, por otro lado, y ello significa diferencia con las secretarías y los departamentos, no está previsto que refrende actos presidenciales en los términos del artículo 92, ni que comparezca o informe ante las cámaras de congreso de la unión, aunque la comparencia y el informe anual se den en la práctica.

Por su parte la LOAPF en su artículo 1°, establecía claramente que la Procuraduría General de la República integraba, entre otros la centralización administrativa, y en su artículo 4° mencionaba al procurador como consejero jurídico del gobierno federal. Para la actuación de los llamados gabinetes puede ser llamado este funcionario.

⁷⁷ <http://www.pgr.gob.mx/index.asp>

Los citados artículos de la LOAPF se reformaron el 28 de diciembre de 1994, para eliminar de su texto a la procuraduría, pero ello no altera su naturaleza”⁷⁸.

Desconcentración Administrativa

Para entrar al estudio de este tema, empezaré por definir la palabra desconcentración.

“Desconcentración: Es la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propios, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central”.⁷⁹

“Características de los órganos desconcentrados:

La desconcentración está dentro del cuadro de la centralización, que sólo se distingue por la forma periférica en que se desarrollan sus acciones.

Los órganos, más que organismos desconcentrados, son parte de la centralización administrativa cuyas atribuciones o competencia la ejercen en forma regional, fuera del centro geográfico en que tiene su sede el poder central supremo. Luego pueden desconcentrarse las administraciones federal, estatal y municipal. La administración del Distrito Federal tiene como principales órganos desconcentrados a las delegaciones políticas”.⁸⁰

La desconcentración en la ley, consagra por primera vez, la fórmula general de la desconcentración administrativa, lo cual esta

⁷⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. cit. Pág. 119

⁷⁹“ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO”. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. 9na. Ed. Editorial Porrúa. México, 1996. Pág. 1090

⁸⁰ IDEM.

establecido en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que señala:

“Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de sus competencias, 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”.

Por lo anterior, la administración centralizada, en virtud de las atribuciones conferidas antes mencionadas para el oportuno y eficiente despacho de los asuntos, las Secretarías cuentan con delegaciones y órganos administrativos desconcentrados que le están jerárquicamente subordinados, con facultades específicas para resolver sobre las materias que se les señalen y en el ámbito territorial que se determine.

El maestro Martínez Morales señala como características de los órganos desconcentrados las siguientes:

1. “Forman parte de la centralización administrativa.
2. Mantienen liga jerárquica con algún órgano centralizado (secretaría, departamento o procuraduría).
3. Poseen cierta libertad para su actuación técnica.
4. Debe ser un instrumento de derecho público (ley, reglamento, decreto o acuerdo) el que los cree, modifique o extinga.
5. Cuentan con competencia limitada a cierta materia o territorio.
6. No poseen personalidad jurídica propia”⁸¹.

⁸¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op.Cit. pág.133

En mi opinión, no coincido con lo antes descrito por el autor, porque, si bien es cierto que los órganos desconcentrados se crean para el oportuno y eficiente despacho de los asuntos que les son encomendados a las Secretarías de Estado y a los Departamentos Administrativos, los cuales les estarán jerárquicamente subordinados con facultades específicas para resolver sobre las materias que se les señalen y en el ámbito territorial que se determine, y que como característica general los organismos desconcentrados no cuentan con personalidad jurídica propia, también es cierto que no es una característica de los mismos, en virtud de que existen órganos desconcentrados con personalidad jurídica propia, como es el caso del Instituto Politécnico Nacional, el cual en su artículo 2° de su Ley Orgánica, establece que “El Instituto Politécnico Nacional es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, cuya orientación general corresponde al Estado, con domicilio en el Distrito Federal y representaciones en las Entidades de la República donde funcionen escuelas, centros y unidades de Enseñanza y de Investigación que dependan del mismo”⁸², asimismo en su artículo 2° de su Reglamento Interno señala que “el Instituto Politécnico Nacional es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de contribuir, a través de la educación, a consolidar la independencia económica, científica, tecnológica, cultural y política para alcanzar el progreso social de la Nación de acuerdo con el principio de libertad académica y con la filosofía social que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en su artículo 3°”.⁸³

Por lo descrito anteriormente, se desprende que varios autores entre ellos el maestro Martínez Morales, señala que una de las características que le otorgan a la desconcentración es que carecen de personalidad jurídica propia, sin embargo, en mi consideración, creo que no se puede tomar como característica primordial la ausencia de personalidad jurídica propia, debido a que los organismos

⁸² “Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional”, 15 diciembre de 1981, Pág. 1

⁸³ “Reglamento Interno del Instituto Politécnico Nacional”, 19 octubre de 1998. Pág. 4

desconcentrados deben adecuar su normatividad a los cambios que se producen constantemente en la sociedad, por lo que es indispensable dotar a ciertos órganos desconcentrados de un marco jurídico moderno, flexible y ágil que permita la mayor participación de los diversos sectores de la comunidad en el cumplimiento de sus funciones.

Por su parte el Dr. Acosta Romero señala que “la desconcentración estrictamente administrativa se identifica en México, con las unidades administrativas que forman parte de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal”⁸⁴.

Así mismo, el mismo autor establece que “en el Derecho mexicano los órganos desconcentrados son creados mediante leyes, decretos, reglamento interior o por acuerdos; sin determinarse por qué motivo algunos son creados por leyes, otros por decretos, dentro de un reglamento interior o incluso por simple acuerdo del Ejecutivo Federal.”⁸⁵

Sin embargo, el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que “En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.”

Por lo anterior, el Dr. Acosta Romero señala que “los órganos desconcentrados no deben crearse por acuerdo del Presidente de la República o de los Secretarios de Estado o de los Jefes de Departamento Administrativo, porque los acuerdos deben ser para que los obedezcan las dependencias de la Administración Pública, orientando su actuación conforme a lo establecido por la Ley y los acuerdos tomados. Además para que obliguen a los administrados deben ser creados por ley, lo anterior, en virtud a lo citado por el jurista Faya Viesca, quien señala

⁸⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. “Teoría General de Derecho Administrativo”. Op. Cit. Pág. 459

⁸⁵ IBIDEM. Pág. 460

que “los acuerdos no tienen similitud alguna con los reglamentos. Un acuerdo presidencial nunca interpreta una disposición legislativa ni trata de adiccionarla para posibilitar su aplicación. Los acuerdos sólo establecen planes y políticas de actividad en las distintas esferas de las Secretarías de Estado. Asimismo, señala que los acuerdos sólo establecen planes y políticas de actividad en las distintas esferas de las Secretarías de Estado.”⁸⁶

Por último, se puede decir que la desconcentración consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo, determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de la jerarquía, con el órgano superior.

En mi opinión, considero que los órganos desconcentrados pueden o no tener personalidad jurídica propia, así mismo, contar con autonomía técnica, pero supervisada por el órgano del que dependen, por lo que existe un nexo de dependencia y de jerárquica, así como un poder de nombramiento, de mando y disciplinario y poseer autonomía financiera.

Descentralización

La descentralización es una forma de organización administrativa, la cual abundaremos con mayor precisión en nuestro tema 2.3 de este capítulo, sin embargo, en el presente tema señalaré en forma general lo que es la descentralización administrativa por lo que empezaré definiendo la palabra descentralización.

El Diccionario de la Lengua Española señala que “Descentralización significa:

- 1.- Acción y efecto de descentralizar.

⁸⁶ IBIDEM. Pág. 464

2.- Sistema político que propende a descentralizar”.⁸⁷

“Para el derecho administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, y responsables de una actividad específica de interés público. A través de esta forma de organización y acción administrativas, que es la descentralización administrativa se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos. Aunque la multiplicación creciente de los fines del Estado, particularmente de orden económico, es forma jurídica que también se utiliza para actividades estatales de otros propósitos públicos”.⁸⁸

El Lic. Gabino Fraga la define en los términos siguientes: “Al lado del régimen de centralización existe una forma de organización administrativa: la descentralización que consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía y el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica”.⁸⁹

Para el Lic. Serra Rojas, descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.”⁹⁰

El jurista Martínez Morales señala que la descentralización administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas”.⁹¹

⁸⁷ “DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA”. Real Academia Española. Vigésima primera ed.

⁸⁸ “DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO”. Op. cit. Pág. 1084-1085

⁸⁹ FRAGA, Gabino. “Derecho Administrativo”. Décimo quinta ed. Editorial Porrúa. México 1973.

⁹⁰ SERRA ROJAS, Andrés. “Derecho administrativo”. 9na. Ed. Editorial Porrúa. México. 1979. pág. 73

⁹¹ MARTINEZ MORALES, Rafael I. Op. cit. Pág. 143

2.2 Administración Pública Paraestatal

La Administración Pública Paraestatal, es una forma de organización administrativa y a la cual como lo señala el jurista Martínez Morales “corresponde a la forma en que en la doctrina se llama descentralización. Se estructura mediante entes que ostentan una personalidad jurídica propia, distinta de la del estado y cuya liga con el jefe del poder ejecutivo es de carácter indirecto, existen tres clases de estos organismos paraestatales, mismos que están regulados por diversas disposiciones y pueden adoptar variados esquemas en lo que se refiere a su origen, funcionamiento y objetivos”.⁹²

Es decir, como lo señala el mismo autor antes citado que “en la actualidad, la descentralización mexicana equivale a lo que la ley denomina administración pública paraestatal; ésta comprende organismos descentralizados en sentido estricto, entes autónomos, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, los cuales presentan una serie de variantes”.⁹³

“El hecho que las entidades paraestatales estén organizadas bajo un régimen jurídico distinto al de los órganos centralizados no significa que escapen del control y actúen independientemente. Lo que acontece es que, dadas las múltiples funciones y la gran variedad de fines, no es posible estructurar y regular el funcionamiento de todos los órganos de la Administración Pública de manera igual. La existencia de los entes descentralizados está plenamente justificada por necesidades legales, administrativas, técnicas y económicas.”⁹⁴

El Diccionario Jurídico Mexicano, establece que “los órganos descentralizados o entidades paraestatales tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, además de un alto grado de autonomía técnica y orgánica. Con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal las entidades paraestatales ingresan a la pirámide de la administración centralizada para efectos de coordinación sectorial”.

⁹² IBIDEM. Pág. 52

⁹³ IBIDEM. Pág. 142

⁹⁴ “DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO”. Op. cit. Pág. 107

Constitucionalidad de los organismos paraestatales:

Como ya lo señale en los temas anteriores, los artículos 90 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no dejan duda alguna que los organismos del sector paraestatal estén insertados en un concepto moderno y comprensivo de la Administración Pública Federal.

“A partir del 21 de abril de 1981, fecha en que se publicó la reforma al artículo 90 constitucional y en la que se señala claramente que la administración pública será centralizada y paraestatal, ya no hay duda alguna acerca del fundamento en la ley suprema, en que se apoyan los entes desconcentrados, descentralizados y las empresas de participación estatal”.⁹⁵

Elementos de la Administración Pública Paraestatal:

La autonomía orgánica es uno de los elementos más esenciales de los entes descentralizados. La política de organización y dirección de estos órganos debe ser ejercida siempre por autoridades distintas del poder central. Los entes paraestatales han quedado sometidos a los centrales sólo en materias básicas, como las relativas a cuestiones de programación, financiamiento, gasto y evaluación; sobre todo, han quedado obligados a coordinar sus políticas descentralizadas a las grandes políticas del sector administrativo del cual forman parte.

El patrimonio de las entidades paraestatales no es un patrimonio distinto al del Estado, sino que forma parte del patrimonio estatal. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal implanta un nuevo concepto y composición jurídica en el manejo del patrimonio de las entidades paraestatales.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece en su artículo 3º lo siguiente:

⁹⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. cit. Pág. 142

“El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

I. Organismos descentralizados

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

III. Fideicomisos.”

Asimismo en el artículo 45 de la citada ley se establece: “son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”

Por otro lado, la Ley Federal de Entidades Paraestatales en su artículo 14 establece que “son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

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

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

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

Por lo anterior, se desprende como lo señala el Dr. Acosta Romero que “la descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley, la Administración Pública, para desarrollar:

1. Actividades que competen al Estado.
2. O que son de interés general en un momento dado,
3. A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:
 - a) Personalidad Jurídica.
 - b) Patrimonio Propio.
 - c) Régimen Jurídico Propio

Así mismo, señala que los organismos descentralizados desarrollan una actividad político-administrativa y ese carácter también lo tienen los funcionarios que los integran, debido a que sus nombramientos también lo tienen, en virtud de que los mismos son hechos por el Ejecutivo Federal directamente, o a través de los coordinadores de sector”⁹⁶

De lo anterior, se desprende que los organismos descentralizados tienen las siguientes características:

1. Son creados, invariablemente, por un acto legislativo, sea ley del Congreso de la Unión, o bien, decreto del Ejecutivo.
2. Tienen régimen jurídico propio.
3. Tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo.
4. Denominación.
5. La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial.

⁹⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, “Teoría General de Derecho Administrativo”, Op. cit. Pág. 500-501

6. Tienen órganos de dirección, administración y representación.

7. Cuentan con una estructura administrativa interna.

8. Cuentan con patrimonio propio.

9. Objeto.

10. Finalidad.

11. Régimen Fiscal.”

El artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala: “Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I) Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II) Las sociedades de cualquier naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, en que se satisfagan algunos o varios de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporte o sean propietarios de más del 50% del capital social;

b) Que en la Constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o

bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

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

La definición de empresa, según el Diccionario de la Real Academia Española, citado por el Dr. Acosta Romero es “Casa o Sociedad Mercantil o Industrial fundada para emprender o llevar a cabo acciones, negocios o proyectos de importancia”.⁹⁷

El Diccionario Jurídico Mexicano, establece que empresa es “la actividad del empresario consistente en la organización de diversos factores de la producción, con el fin de producir bienes y servicios para el mercado”. Así mismo, establece que las empresas públicas son “aquellas en que el titular es el Estado, un organismo o una empresa descentralizada o paraestatal, o bien una sociedad controlada por él, si bien se rigen por las disposiciones de la legislación mercantil, dada la índole de sus actividades, tienden a salir del derecho mercantil e integrarse dentro del derecho económico que aún están en ciernes.

Los elementos de la empresa son subjetivos unos y objetivos los otros. Los primeros son, desde luego, el empresario y el personal de la negociación; los objetivos son todos los bienes y derechos que forman la hacienda o patrimonio de la empresa”.⁹⁸

Asimismo, el Diccionario Jurídico Mexicano, define a la empresa pública como “la empresa del estado cuyo objeto es la producción económica de bienes y servicios. Es decir, es un organismo económico coordinador de diversos elementos y bienes del estado para producir

⁹⁷ IBIDEM. Pág. 525

⁹⁸ “DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO”. Op. cit. Pág. 1262

bienes y servicios. Comprende la actividad industrial y comercial del estado”.⁹⁹

En otro orden de ideas, el Lic. Martínez Morales, señala que el término empresa pública se refiere a entes estatales o paraestatales, dedicados a producir bienes o servicios de naturaleza económica”.¹⁰⁰

Así mismo, comenta que “a medida que el estado aborda cometidos industriales y comerciales, para sustituir a la iniciativa privada en renglones que a ésta no le interesan, surge el llamado sector paraestatal. Mediante algunas entidades paraestatales, la administración pública habrá de realizar tareas productivas, sin sujetarse a la estricta relación que se deriva del poder jerárquico e imprimiéndole agilidad a su actuación. La fundamentación constitucional de la empresa pública se halla en los artículos 28, 73, 90 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.¹⁰¹

El Lic. Martínez Morales, conceptualiza a la empresa como “una organización de medios personales y reales destinada a la producción o mediación de bienes y servicios para el mercado. El carácter de pública la tendrá cuando el estado proporcione una parte o el total de esos medios”.¹⁰²

Es decir, que para que se le de el nombre de empresa pública, el Estado debe producir o distribuir bienes y servicios, los cuales pueden efectuar a través de sus formas de organización administrativa.

En la legislación mercantil se denomina empresa a cualquier negociación comercial o industrial, sin importar su naturaleza o estructura jurídica.

En la Ley Federal del Trabajo en su artículo 16, señala que se entiende por empresa “la unidad económica de producción o distribución

⁹⁹ IBIDEM. Pág. 1265

¹⁰⁰ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, Op. Cit. Pág. 152

¹⁰¹ IBIDEM. Pág. 153

¹⁰² IDEM.

de bienes o servicios y por establecimiento la unidad técnica que como sucursal, agencia u otra forma semejante, sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines de la empresa”.

De lo anteriormente expuesto, se tiene que la diferencia entre empresa pública y empresa privada, consiste en la finalidad que tiene cada una de estas, por lo que la privada su finalidad es la obtención de un lucro, y la empresa pública su finalidad es el beneficio público.

El jurista Martínez Morales expresa que otra diferencia consiste en “la vigilancia que el estado ejerce sobre unas y otras; sobre las públicas el Presidente de la República agrupa de manera discrecional a las entidades paraestatales bajo la coordinación de una secretaría de estado o de un departamento administrativo, a efecto de que los mismos vigilen los programas y resultados y sus titulares acuerden con el propio jefe del ejecutivo. La vigilancia que se ejerce sobre las privadas se hace con el propósito de alcanzar fines de carácter fiscal, ecológico, de salubridad, laboral, etc., pero no de control en virtud de que se les considere parte del aparato gubernamental”.¹⁰³

En este orden de ideas, el jurista en mención establece como características de las empresas públicas las siguientes:

1. “Son creadas por acuerdo del presidente de la república, excepcionalmente por ley del congreso.
2. Gozan de personalidad jurídica, distinta de la del estado.
3. Cuentan con un patrimonio propio.
4. El estado les proporciona parte o el total de sus recursos económicos.
5. No tienen relación jerárquica con el poder ejecutivo.

¹⁰³ IBIDEM. Pág. 155.

6. La administración pública ejerce un control o una tutela sobre su actividad.

7. Su objeto es de carácter industrial o comercial.

8. Sus tareas las rigen, principalmente, normas de derecho privado.

9. Su finalidad es satisfacer necesidades colectivas y no la obtención de lucro”.

Así mismo, señala que existen diversas formas jurídicas de organización que puede adoptar la empresa pública como son:

1. Sociedad anónima
2. Sociedad anónima de capital variable
3. Sociedad de responsabilidad limitada
4. Sociedad de responsabilidad limitada de interés público
5. Sociedad cooperativa
6. Sociedad nacional de crédito
7. Sociedad civil
8. Asociación civil”.¹⁰⁴

Por otro lado el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como ya lo establecí anteriormente, señala cuando una empresa es considerada de participación estatal mayoritaria.

¹⁰⁴ IDEM.

Esta participación la puede tener el estado mediante dependencias o entidades de manera conjunta o separada. De tal manera que puede ser, una sola secretaría o ente descentralizado el que participe; o una secretaría con 40%, otra con 20%, un descentralizado con 20% y dos sociedades anónimas de participación estatal con 10% cada una. En todo caso, el poder ejecutivo logra un control absoluto del ente industrial o comercial.

El artículo 67 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, considera que una empresa de participación estatal minoritaria será aquella en que el estado aporte de 25 a 50% del capital social correspondiente.

Objeto de las sociedades mercantiles de estado

“Las sociedades mercantiles de estado, sean anónimas, cooperativas, de responsabilidad limitada o nacionales de crédito, en las que el gobierno participe, tienen por objeto realizar determinadas tareas que les asigna su acto de creación, relacionadas con cometidos estatales de índole administrativa; dichas labores se refieren a producir, vender, operar o explotar bienes o servicios”.¹⁰⁵

La forma de creación de las empresas públicas que adoptan la forma de sociedades mercantiles o similares como lo señala el maestro Martínez Morales son por una decisión gubernamental que se materializa mediante un acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría llamada cabeza de sector. Este acuerdo debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Emitido dicho acuerdo, se procede al otorgamiento de la escritura constitutiva que prevé la ley, ante la fe de notario público. El acuerdo puede referirse a que la federación participe en sociedades ya creadas, adquiriendo las acciones o partes que se considere conveniente.

Por otra parte, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones

¹⁰⁵ IDEM.

nacionales de seguros y fianzas, son especies de empresas públicas y como son:

a) “Las instituciones nacionales de crédito ya no existen, correspondían a la llamada banca pública o estatal antes de la expropiación de 1982. Fueron transformadas, en casi todos los casos, en las actuales sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca de desarrollo por ejemplo, Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada y Nacional Financiera. Esta situación fue ratificada por las reformas de 1990, hechas al sistema bancario mexicano.

b) Organizaciones auxiliares nacionales de crédito: se consideran como tales las arrendadoras financieras, almacenes de depósito, empresas de factoraje financiero, uniones de crédito y afianzadoras en que el estado participe de modo mayoritario.

c) Instituciones nacionales de seguros: constituyen sociedades anónimas, en ellas, la federación participa de manera mayoritaria. Dentro de la política de fomento a la iniciativa privada, el estado mexicano ha abandonado por completo su intervención en las aseguradoras.

Las sociedades nacionales de crédito (banca de desarrollo) son consideradas de carácter mercantil; su administración está a cargo de un consejo directivo y de un director general. En lugar de las tradicionales acciones que existen en otras sociedades, en este caso el capital está representado por certificados de aportación patrimonial, de los cuales hay una serie “A” para ser suscrita únicamente por el gobierno federal, que significa el 66% del total; y una serie “B”, que constituye 34% restante, a disposición de los particulares”.¹⁰⁶

¹⁰⁶ IBIDEM. Pág. 161

Clasificación de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Dentro de las empresas de participación estatal mayoritaria, según la naturaleza de su actividad, estas empresas pueden ser clasificadas en las siguientes clases:

1. Agropecuarias
2. Comerciales
3. Comunicaciones
4. Culturales
5. Energéticos
6. Financieras
7. Industriales
8. Inmobiliarias.”¹⁰⁷

Extinción y liquidación de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal

Aunado a lo anterior, “los entes paraestatales (organismos descentralizados y empresas de participación estatal), para su extinción o liquidación, requieren un acto de derecho público de la misma naturaleza del que los creó. Esto es, debe ser una ley, un decreto o un acuerdo el que ordene la eliminación del paraestatal o el retiro de la participación del poder público en él, según haya sido creado por ley, decreto o acuerdo. En el caso de decreto o acuerdo, se tendrá en cuenta la opinión de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y la de la correspondiente coordinadora de sector. Lo mismo sucederá para la

¹⁰⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op.cit. pág.162

exposición de motivos de alguna iniciativa de ley, sin que en este caso dichas opiniones sean requisitos para que prospere tal iniciativa”.¹⁰⁸

Es decir, la extinción y liquidación de las empresas de participación estatal y organismos descentralizados deberán extinguirse o liquidarse de la misma forma en que fueron creados.

Por último señalaré lo concerniente a los Fideicomisos Públicos.

El Diccionario Jurídico Mexicano, define al fideicomiso: “(del latín fideicommissum; de fides, fe, y commissus, confiado). Contrato mediante el cual una persona física o moral transfiere la propiedad sobre parte de sus bienes a una institución fiduciaria, para que con ellos se realice un fin lícito, que la propia persona señala en el contrato respectivo.

En el contrato de fideicomiso, son sujetos del mismo:

a) Fideicomitente: que es la persona titular de los bienes o derechos que transmite a la fiduciaria, para el cumplimiento de una finalidad lícita y, desde luego, debe tener la capacidad jurídica para obligarse y para disponer de los bienes.

b) Fiduciario: institución de crédito que tiene concesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para actuar como tal.

c) Fideicomisario: que es la persona que recibe el beneficio (no siempre existe) del fideicomiso, o la que recibe los remanentes una vez cumplida la finalidad”.

El fin del fideicomiso es el objetivo que se busca con la celebración del contrato. Son los intereses privados o públicos que se buscan satisfacer con el establecimiento del fideicomiso.

¹⁰⁸ IBIDEM. Pág. 166

Sus requisitos jurídicos del fin, es que ese fin deberá ser lícito y determinado”.¹⁰⁹

El artículo 381 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, establece que “mediante el fideicomiso, una persona denominada fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal asimila a los fideicomisos creados por el estado, dentro de las entidades de la administración pública paraestatal, y los coloca bajo la tutela de una coordinadora de sector, según sea el fin para el que se les haya constituido, coordinadora que realizará respecto a ellos, las tareas de control y vigilancia.

El jurista Martínez Morales conceptualiza a los fideicomisos públicos como “aquellos que establece la administración pública federal, los cuales se estructuran de forma análoga a los organismos descentralizados o a las empresas de participación estatal, y cuyo fin es auxiliar al ejecutivo federal mediante la realización de actividades prioritarias para el país”.¹¹⁰

Así mismo, otorga los siguientes elementos:

a) **“El fideicomitente.** En el caso de la federación, es el ejecutivo federal por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como lo señala el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 41 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales que a la letra señalan:

¹⁰⁹ “DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO”. Op. cit. Pág. 1445

¹¹⁰ MARTINEZ MORALES, Rafael I. Op. cit. Pág. 173

“Artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3° de la misma ley, son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan Comités Técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada”.

“Artículo 41 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales: el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien será el fideicomitente único de la Administración Pública Federal Centralizada, cuidará que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitivos, las limitaciones que establezca o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades que fije en su caso al Comité Técnico, el cual deberá existir obligadamente en los fideicomisos...”

b) **Patrimonio fiduciario.** Llamado también patrimonio fideicomitado, estará constituido por el conjunto de bienes y derechos que el estado (fideicomitente) transmita a la institución fiduciaria para el cumplimiento de sus labores.

c) **El fiduciario.** Será cualquier sociedad nacional de crédito que podrá fungir como tal para los fideicomisos públicos (el Banco de México también podrá serlo).

d) **Objeto.** De acuerdo con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, consistirá en la realización de actividades consideradas prioritarias por el estado, ya sean éstas prestar servicios, ejecutar obras, organizar eventos, realizar inversiones, entre otras.

e) **Fines del fideicomiso.** Si la diversidad de objetos para los que se han constituido los fideicomisos es amplia, los fines que se pretenden alcanzar con su creación deben estar delimitados por el interés público, que es el que en última instancia ha de presidir la actividad del estado.

f) **Duración.** Los fideicomisos públicos tienen una vigencia indefinida, igual a la de los que persiguen fines de beneficencia social, que también es indefinida”¹¹¹.

La regulación jurídica de los fideicomisos públicos se encuentra en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley de Instituciones de Crédito y en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

2.3 Organismos Descentralizados

Una vez realizada la historia de los organismos descentralizados en el tema de la descentralización administrativa vista con anterioridad, en el presente tema haré un análisis exhaustivo de la regulación jurídica que tienen los organismos descentralizados.

Si bien es cierto que la existencia de los entes descentralizados está plenamente justificada por necesidades legales, administrativas, técnicas y económicas, también lo es que los organismos descentralizados o entidades paraestatales tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, además de un alto grado de autonomía técnica y orgánica, así mismo, se sujetan a una reglamentación propia y específica y de acuerdo a su autonomía realizan por sí mismos los trámites necesarios para el desarrollo de sus actividades. Con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y con la Ley Federal de Entidades Paraestatales ingresan a la pirámide de la administración centralizada para efectos de coordinación sectorial.

¹¹¹ IDEM.

Los organismos descentralizados tienen su fundamento legal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así en el artículo 90, que a la letra señala:

“artículo 90.- 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.

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

Como se puede apreciar el artículo 90 Constitucional establece la forma en que se desempeña la Administración Pública Federal, que es centralizada y paraestatal, así mismo, que funcionaran coordinadamente.

La descentralización administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo y están dotados de personalidad jurídica propia y autonomía y guardan una relación indirecta con el poder ejecutivo.

El Dr. Acosta Romero conceptualiza a la descentralización administrativa como “una forma de organización que adopta, mediante una ley, para desarrollar:

1. Actividades que competen al Estado.
2. O que son de interés general en un momento dado,
3. A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de :

- a) Personalidad Jurídica.
- b) Patrimonio Propio.
- c) Régimen Jurídico Propio.”¹¹²

Asimismo, el jurista Jorge Fernández Ruiz, considera a la descentralización administrativa “como una tendencia organizativa de la Administración Pública, cuya virtud se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga relativa autonomía orgánica respecto del órgano central para encargarles la realización de actividades administrativas y que dicha descentralización se instrumenta mediante la creación de personas jurídicas de derecho público, distintas al Estado y a la administración pública, bajo diversas modalidades”.¹¹³

Para el jurista Martínez Morales, la descentralización administrativa “es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas, y en la creación de esos organismos el Estado puede recurrir a figuras del derecho público o del derecho privado.”¹¹⁴

En este sentido, empezaré por describir lo señalado en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece que “los organismos descentralizados son las unidades 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”.

En este orden de ideas, los organismos descentralizados, los cuales son creados por ley o decreto, cuentan con personalidad jurídica propia, esto es en virtud de su autonomía financiera, así mismo cuentan con patrimonio propio en razón de su autonomía técnica, por lo que se sujetan a sus reglamentos propios o específicos.

¹¹² ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 500

¹¹³ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Op.Cit. Pág. 486

¹¹⁴ MARTINEZ MORALES, Rafael I. Op. cit. Pág. 143

Para un mejor entendimiento de lo antes expuesto, daré las características citadas por el Lic. Jorge Fernández Ruiz.

1) **“Su establecimiento mediante ley o decreto.** Como lo señala el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federa, (citado con anterioridad).

2) **Personalidad jurídica propia.** Implica la creación de una persona jurídica de derecho público, capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, o sea, jurídicamente imputable, para poder encargarse de la prestación de un servicio público específico o de otra actividad técnica determinada.

3) **Patrimonio Propio.** El propósito de la descentralización administrativa por servicio es agilizar el quehacer de una parte de la administración pública, por lo cual las instituciones creadas para encargarse de actividades específicas del sector público, cuyo desempeño se les transfiere bajo el esquema de este tipo de descentralización, deberán tener un patrimonio propio, independiente de los fondos comunes del Estado, lo cual les permite, sin mayor trámite, disponer rápida y oportunamente de los recursos necesarios para alcanzar sus objetivos.

4) **Estatuto y regulación específicos.** La creación de una persona jurídica bajo el régimen de descentralización administrativa por servicio debe sujetarla a una regulación específica, acorde con la estructura y funcionamiento que se pretende, en la que se precisen sus fines, denominación, patrimonio, y órganos; asimismo, han de normarse las relaciones con sus usuarios y con su personal, así como sus relaciones con la administración pública centralizada, éstas últimas no deberán ser de jerarquía, sino de tutela y vigilancia, en respeto de la autonomía jurídica, financiera y técnica indispensables para el logro de los fines que se le asignan.

5) Realización de una actividad técnica. La descentralización administrativa por servicio no sólo es adecuada, sino la más indicada para realizar ciertas actividades técnicas específicas y de gran dinamismo, atribuidas a la administración pública, cuales son las inherentes a los servicios públicos, porque emplea fórmulas de organización y de operación semejantes a las utilizadas por las empresas privadas, lo que le permite lograr agilidad y flexibilidad, de acuerdo a lo establecido en el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

6) Tutela y vigilancia por parte de la administración central. La autonomía, característica de la descentralización administrativa por servicio, no impide que los organismos descentralizados acuñados en sus troqueles, queden sujetos a la tutela y vigilancia de la administración centralizada, o sea, del titular del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de estar sometidos a la vigilancia del ente de fiscalización superior, habida cuenta que dicha tutela y tal vigilancia son indispensables para evitar la arbitrariedad de los directores de los entes descentralizados, de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales:

Artículo 9º. “La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá miembros en los órganos de Gobierno y en su caso en los comités técnicos de las entidades paraestatales. También participar en otras dependencias y entidades, en la medida en que tenga relación con el objeto de la entidad paraestatal de que se trate; todas ellas de conformidad a su esfera de competencia y disposiciones relativas en la materia...”

Artículo 21. El director general será designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste a través del coordinador de sector por el órgano de gobierno.

La tutela y vigilancia a cargo de la administración centralizada, respecto de los organismos públicos descentralizados creados mediante el esquema de la descentralización administrativa por servicio, se

establece a través del artículo 11 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales:

Artículo 11. Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente Ley y en lo que no se oponga a ésta a los demás que se relacionen con la administración pública.”¹¹⁵

Por lo anterior, se puede establecer que los organismos descentralizados son creados por ley del Congreso de la Unión, o por un decreto del Ejecutivo Federal, cuentan con personalidad jurídica propia, distinta a la del estado y como consecuencia con patrimonio propio, asimismo, gozan de autonomía jerárquica con respecto al órgano central existiendo un control o una tutela, por parte del estado, sobre su actuación.

Su actuar de los organismos descentralizados esta fundamentada en los siguientes artículos:

Artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, cual establece “son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

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

¹¹⁵ FERNANDEZ RUIZ. Op. Cit. Págs. 486-490.

Artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que “en las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

- I. La denominación del organismo
- II. El domicilio legal
- III. El objeto del organismo, conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta Ley.
- IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento.
- V. La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste.
- VI. Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables.
- VII. Las facultades y obligaciones del director general, quien tendrá la representación legal del organismo.
- VIII. Sus órganos de vigilancia así como sus facultades; y
- IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El Órgano de Gobierno deberá expedir el estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

El estatuto orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados.

En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la ley o Decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación”.

Por todo lo antes expuesto, en mi opinión se podría decir que si bien es cierto que la descentralización administrativa se presenta por diversos motivos como son económicos, técnicos, políticos, etc., el Estado crea diversos organismos que, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, se encargan de realizar por cuenta del Estado múltiples actividades, también lo es, que a pesar de su autonomía legal y patrimonial están sujetos a la autoridad, dirección y orientación de la Administración Pública Federal Centralizada.

Asimismo, considero que los organismos descentralizados auxilian al Estado, el que se descarga de múltiples actividades que por su carácter técnico, económico o político, no puede realizar satisfactoriamente dentro del régimen centralizado, por lo que al crearse estos organismos y a los cuales se les asigna una limitada competencia territorial, administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa

En este sentido, al hablar de tutela y vigilancia de los organismos descentralizados por parte de la administración centralizada, la cual es evidentemente ejercida por el estado, a pesar de que dichos organismos posean personalidad jurídica propia y de que cuenten con autonomía jerárquica de éstos frente al Ejecutivo Federal, estamos a lo que señala el Lic. Fernández Ruiz, quien manifiesta que “la idea de la sectorización administrativa surge de la imposibilidad de que el titular del Poder Ejecutivo Federal, como jefe de la administración pública centralizada vea directamente con los titulares de las entidades paraestatales los aspectos relativos a su coordinación, la cual resulta indispensable para dar coherencia y congruencia al quehacer de esa administración paralela, conocida como paraestatal”¹¹⁶.

En mi opinión considero que dicha coordinación sectorial esta basada en la necesidad de controlar el presupuesto y funcionalidad de dichos organismos, dicha coordinación tiene su base legal en los

¹¹⁶ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Op. cit. Pág. 616.

artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los cuales establecen lo siguiente:

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

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

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

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

CAPÍTULO 3. PRONÓSTICOS PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA ACTUAL

3.1 Reseña Histórica

En este tema haré una reseña histórica de esta noble Institución denominada hoy en día Pronósticos para la Asistencia Pública, Institución que a lo largo del tiempo ha demostrado haber cumplido su objetivo y fin por el cual fue creada.

“El Lic. José López Portillo, durante su gestión como Secretario de Hacienda y Crédito Público, entre los años 1973 y 1975, tuvo la idea de crear un Organismo que le permitiera a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público un mayor número de fondos destinados a acelerar la solución de problemas impostergables para los sectores más necesitados sin elevar la carga fiscal, incrementar las fuentes de trabajo y fomentar el deporte.

La creación de Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública, actualmente, Pronósticos para la Asistencia Pública, se remonta al 30 de noviembre de 1973 cuando la Junta Directiva de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública (LOTENAL) aprobó en su sesión ordinaria celebrada en esa fecha, la implantación dentro de la República Mexicana del sistema de Pronósticos Deportivos o Quinielas y encomendó su realización así como el manejo de los mismos a la propia LOTENAL. Dicho proyecto fue encomendado a una Comisión Consultiva para que se encargara de elaborar los proyectos, estudios, planes, organización y reunir todos los elementos técnicos y administrativos para su operación; situación que dio inicio en el año de 1977 con el objeto de obtener mayores ingresos para la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

Con fecha 24 de noviembre de 1977, la Junta Directiva se dio por enterada y aprobó los estudios de Pronósticos Deportivos, respecto de la

resolución que habría que tomar el Presidente de la República sobre la materia.¹¹⁷

Y siendo ya Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el Lic. José López Portillo, le dio vida legal al proyecto y el 24 de febrero de 1978, aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Creación de Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública como un Organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objetivo sería la obtención de recursos destinados a la asistencia pública, mediante la celebración de concursos con premios en efectivo, sobre resultados de competencias deportivas que apruebe el Consejo Directivo de ese Organismo.

Para lograr dichos objetivos Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública contó, desde un principio, con una organización absolutamente confiable; sus sistemas fueron sujetos a un cuidadoso análisis que se practica en forma permanente y al mismo tiempo se enriquece con innovaciones técnicas. Gracias a su capacidad administrativa y al bajo costo de su operación, la Institución se ha convertido en una de las empresas más rentables de nuestro país, ya que obtiene la mayor utilidad neta por peso ingresado.

Al crearse, Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública, buscaba regular juegos y sorteos relacionados con los deportes (como las quinielas de fútbol), y aprovechar los recursos generados en beneficio de los más necesitados. El Gobierno Federal pretendía con esta nueva creación, obtener recursos para una más amplia satisfacción de los requerimientos de las clases desamparadas, procurando mejorar su salud, alimentación y educación, sin elevar la carga fiscal.

“Fue un junio de 1978, cuando Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública inició su operación con concursos deportivos sobre el Campeonato Mundial de Fútbol de Argentina. Posteriormente, a partir

¹¹⁷ Revista Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública.-Editorial Talleres de Actualizaciones Impresas RAMVID, S.A., México, 1982

del comienzo del campeonato de fútbol nacional en septiembre de ese año, los concursos PROGOL, se efectuaron semanalmente.”

A partir de 1980, **Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública** comenzó a incorporar productos como PROGOL MARCADOR, PROHIT, y PROHIT CARRERA INICIAL.

En 1981, se incorporó PROGOL INICIAL.

En 1982, se incorporó PROTOUCH y PROTOUCH INICIAL.

El 17 de agosto de 1984, la Institución cambió su denominación de Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública a **Pronósticos para la Asistencia Pública**, en ese mismo año, se lanzó el Sorteo MELATE.

En 1990 se crea el concurso TRIS.

En 1997 inicia el promocional REVANCHA.

En 1998 se lanzan los sorteos PRONÓSTICOS RÁPIDOS o PREIMPRESOS.

En enero de 1999 se lanzó el concurso CHISPAZO y en 2002 se genera por primera vez en los Estados Unidos Mexicanos una apuesta a través de cajeros automáticos con la quiniela “Juega tu Mundial”¹¹⁸

“En agosto de 2002, Pronósticos para la Asistencia Pública incursiona en la red mundial de información con su portal de Internet, el cual ofrece los resultados diarios de los concursos y sorteos, asimismo, le permite al concursante verificar si su boleto es ganador e incluye un apartado en donde se explica de manera sencilla cómo jugar cada uno de los concursos y sorteos.”¹¹⁹

¹¹⁸<http://www.pronosticos.gob.mx>

¹¹⁹ IDEM

“En octubre del 2004, Pronósticos para la Asistencia Pública obtuvo su Certificación de Calidad ISO 9001-2000 en sus procesos comerciales. Asimismo, se concluyó con la certificación de los procesos administrativos, por lo que Pronósticos para la Asistencia Pública está certificado al 100%.

Tecnológicamente Pronósticos para la Asistencia Pública ha evolucionado a pasos agigantados al pasar de máquinas registradoras con tarjetas perforadas, las cuales eran operadas manualmente, a una moderna infraestructura tecnológica con equipos y sistemas electrónicos avanzados que garantizan a los participantes seguridad, rapidez y transparencia, enlazando su amplia red de comunicaciones a más de 8,200 terminales en línea a través de un novedoso centro de cómputo. Pronósticos para la Asistencia Pública ha permanecido en el mercado de concursos y sorteos por mas de 29 años (1978-2007) canalizando su operación y sus esfuerzos con apego a la normatividad que rigen las loterías, rifas, sorteos y concursos, a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, a el Plan Nacional de Desarrollo, a los Planes y Programas Sectoriales y al Programa Nacional de Financiamiento y Desarrollo.¹²⁰

Asimismo, Pronósticos para la Asistencia Pública, es una Entidad que genera sus propios recursos y aporta fondos para la noble causa de la asistencia pública.

3.2 Naturaleza Jurídica de Pronósticos para La Asistencia Pública.

La Naturaleza Jurídica de Pronósticos para la Asistencia Pública, como he señalado en el tema anterior, es un organismo público descentralizado del Gobierno Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios creado por Decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1978, cuando siendo Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el Licenciado José López Portillo, en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal

¹²⁰ www.pronosticos.gob.mx

confiere el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra señala:

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia...”

Asimismo con fundamento en el artículos 2º de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, misma ley que ha sido derogada al crearse la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial en fecha 14 de mayo de 1986, siendo Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

Y con fundamento en los artículos 3º, 9º y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establecen en lo conducente lo siguiente:

“Artículo 3º. El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

I. Organismos descentralizados;

...”

Artículo 9º. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

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

Por lo anterior, se desprende que Pronósticos para la Asistencia Pública, es un organismo público descentralizado del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual tiene la función de celebrar concursos interesantes para el público que gusta de jugar con sus propias elecciones en el ámbito de los deportes y números, con el propósito de obtener recursos, sin necesidad de elevar la carga impositiva que se destina a la asistencia pública, a través de las partidas del Presupuesto de Egresos de la Federación que correspondan.

Pronósticos para la Asistencia Pública conduce sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

3.2.1 Sectorización Administrativa de Pronósticos para la Asistencia Pública.

La sectorización administrativa vista con anterioridad en el capítulo 2.3 de esta investigación, es sin duda la facultad que tiene el Ejecutivo Federal para agrupar de manera discrecional a las entidades paraestatales bajo la coordinación de una secretaría de estado o de un departamento administrativo, a efecto de que los mismos vigilen los programas y resultados y sus titulares acuerden con el propio jefe del ejecutivo, cuya base legal se encuentra regulada en los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En este orden de ideas, la Entidad denominada Pronósticos para la Asistencia Pública, es un organismo público descentralizado del Gobierno Federal, creado por Decreto del Ejecutivo Federal, de fecha 14 de febrero de 1978, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24

de febrero de 1978, y sus modificaciones al diverso publicadas en el Diario Oficial de la Federación en fechas 15 de junio de 1979, 17 de agosto de 1984, 16 de noviembre de 2004 y 23 de febrero de 2006, respectivamente.

“Tomando en consideración que Pronósticos para la Asistencia Pública como organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya coordinación sectorial corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual dicta las políticas normativas, coordina la programación y presupuestación, conoce la operación y evalúa los resultados, conservando Pronósticos para la Asistencia Pública la autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto y de los objetivos y metas señalados en sus programas.”¹²¹

3.3 Objeto y Fin de Pronósticos para la Asistencia Pública

Pronósticos para la Asistencia Pública es un Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que genera sus propios recursos y que no depende del Gobierno Federal, ni del Erario Publico, sino por el contrario, aporta fondos para la noble causa de la asistencia pública.

El objeto y fin de Pronósticos para la Asistencia Pública, de acuerdo a lo establecido en el artículo segundo de su Decreto de Creación es “la obtención de recursos destinados a la Asistencia Pública, mediante:

I. La organización y/o participación en la operación y celebración a nivel nacional e internacional de concursos y sorteos con premios en efectivo o en especie, organizados por la propia institución o por terceros, como son:

- a) Pronósticos sobre resultados de competencias deportivas;
- b) Pronósticos de números tomados de un conjunto;

¹²¹ www.pronosticos.gob.mx

c) Sorteos de premiación inmediata: raspados, instantáneos, ventanilla, desprendibles y electrónicos, con excepción de las máquinas tragamonedas a que se refiere el artículo noveno del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos;

d) Concursos o sorteos a través de terminales bancarias, terminales en punto de venta, teléfonos, Internet u otros medios de comunicación electrónica;

e) Sorteos en todas sus modalidades, entre los que se encuentran los señalados en los incisos c) y d) anteriores; y

f) Aquellos que conforme a la Ley Federal de Juegos y Sorteos, autoricen previamente la Secretaría de Gobernación y el Consejo Directivo.

II. El cobro de los servicios ya sea parciales o totales, por la operación de sorteos como los mencionados en el punto anterior, organizados o patrocinados por terceros.

III. La realización de actividades, tales como:

a) La venta de espacios publicitarios en el material operativo;

b) La venta de los derechos o aceptación del patrocinio de la transmisión indistinta por radio o televisión de los concursos o sorteos que realice el organismo y de la publicación de los resultados en medios de comunicación masiva;

c) Recibir pagos de servicios tales como luz, teléfono, tiempo aire o cualquier otro similar, previo cobro del servicio;

d) Aceptar, utilizando la red de agentes distribuidores de los productos del organismo, aportaciones de terceros para Instituciones de asistencia pública o privada, previo cobro del servicio;

e) Rentar bienes inmuebles propiedad de la Entidad, y

f) Cualquier otra que permita la mejor administración del organismo dentro de su objeto y fin.

IV. La venta de productos, sorteos, eventos y servicios del organismo, mediante actividades promocionales con terceros.

Lo establecido en el presente artículo se realizará en los términos que autorice el Consejo Directivo del organismo con la aprobación de la Secretaría de Gobernación y, en su caso, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.

En este orden de ideas, Pronósticos para la Asistencia Pública, para la realización de su objeto, necesita de la aprobación de la Secretaría de Gobernación en virtud de la competencia otorgada por el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual señala:

“Artículo 27. A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

“I...

XXII. Regular, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas, en los términos de las leyes respectivas;

...”

Asimismo, siendo Pronósticos para la Asistencia Pública un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya coordinación sectorial corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual dicta las políticas normativas, coordina la programación y presupuestación, conoce la operación y evalúa los resultados, de acuerdo a lo establecido en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en el artículo 8 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la cual señala lo siguiente:

“Artículo 8. Corresponderá a los titulares de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores, establecer políticas de desarrollo para las entidades del sector correspondiente, coordinar la programación y presupuestación de conformidad, en su caso, con las asignaciones sectoriales del gasto y financiamiento previamente establecidas y autorizadas, conocer la operación y evaluar los resultados de las entidades paraestatales y las demás atribuciones que les conceda la ley.”

Al ser la Secretaria de Hacienda y Crédito Público la coordinadora de sector de Pronósticos para la Asistencia Pública, no implica que tenga mando sobre la Entidad, ya que la Institución conserva la autonomía de su gestión para el cabal cumplimiento de su objeto y de los objetivos y metas señalados en sus programas, de acuerdo al artículo 11 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que señala lo siguiente:

“Artículo 11. Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente ley y en lo que no se oponga a ésta a los demás que se relacionen con la Administración Pública.”

En conclusión, Pronósticos para la Asistencia Pública tiene como objetivo generar recursos económicos, mediante la celebración de concursos y sorteos para ser destinados a prioridades nacionales de Asistencia Pública en las áreas de salud, educación y alimentación. El artículo 11° de su Decreto de Creación establece “Los recursos que obtenga Pronósticos para la Asistencia Pública, deducidas las erogaciones derivadas del gasto corriente, inversión física y obra pública contenidas en el presupuesto anual autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como las cantidades que se destinen a formar la reserva de contingencia y las demás que acuerde constituir su Consejo Directivo, se enterarán a la Tesorería de la Federación...”

3.4 Estructura Administrativa de Pronósticos para la Asistencia Pública

Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública, hoy en día Pronósticos para la Asistencia Pública en virtud de su Decreto de creación de fecha 14 de febrero de 1978, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 del mismo mes y año, cuya reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 15 de junio de 1979, de acuerdo al Considerando de dicho Decreto que señala:

“Que el organismo público descentralizado PRONÓSTICOS DEPORTIVOS PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA, se creó con el propósito de obtener recursos, sin necesidad de elevar la carga impositiva, que se destinan a la asistencia pública, a través de las partidas del Presupuesto de Egresos de la Federación que corresponden a programas de desarrollo social; Que los programas de asistencia social del Gobierno Federal, inscritos en el propósito nacional de proporcionar mínimos de bienestar a la población, alcanzan cada vez una mayor cobertura; Que es conveniente encomendar el gobierno de PRONÓSTICOS DEPORTIVOS PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA a un Consejo Directivo que presida el Secretario de Hacienda y Crédito Público, que además esté integrado por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Gobernación, de Programación y Presupuesto, de Salubridad y Asistencia y de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

Que el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, requiere caracterizarse por adecuados índices de eficiencia operativa, que deben sustentarse en la correcta administración de sus recursos, así como en una planeación racional de su actividad, acorde con sus objetivos...”

Por lo anterior, como lo señala el artículo cuarto del Decreto de Creación de Pronósticos para la Asistencia Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1978 y sus modificaciones publicadas en el mismo en fechas 15 de junio de 1979, 17

de agosto de 1984, 16 de noviembre de 2004 y 23 de febrero de 2006, respectivamente, señala que:

“**Artículo cuarto.**- El gobierno de Pronósticos para la Asistencia Pública estará encomendado a un Consejo Directivo, integrado por:

1°.- El Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la persona que éste designe, quien lo presidirá;

2°.-Un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la persona que designe el Titular de dicha Secretaría.

3°.- Un representante de la Secretaría de Gobernación que designe el Titular del Ramo;

4°.- Un representante de la Secretaría de Salud que designe el Titular del Ramo;

5°.- Un representante de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

Los miembros propietarios, incluido el Presidente del Consejo, deberán designar un suplente; la designación del suplente deberá recaer en un funcionario de grado jerárquico administrativo inmediato inferior al del Titular.

Los acuerdos del Consejo Directivo tomarán por mayoría de votos de sus integrantes, teniendo el Presidente el voto de calidad para el caso de empate.

El Director General asistirá a las reuniones del Consejo Directivo con voz, pero sin voto.

El Secretario del Consejo será designado por el Consejo Directivo a propuesta del Presidente.”

Lo anterior, en virtud de la facultad que le otorga el artículo 9° de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que a la letra señala:

“**Artículo 9°.** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá miembros en los órganos de gobierno y en su caso en los Comités Técnicos de las entidades paraestatales. También participarán otras dependencias y entidades, en la medida en que tenga relación con el objeto de la entidad paraestatal de que se trate; todas ellas de conformidad a su esfera de competencia y disposición relativas en la materia.

Los representantes de las Secretarías y de las entidades paraestatales, en las sesiones de los órganos de gobierno o de los Comités Técnicos en que intervengan, deberán pronunciarse sobre los asuntos que deban resolver dichos órganos o Comités de acuerdo con las facultades que les otorga esta Ley, particularmente el artículo 58 y que se relacionen con la esfera de competencias de la dependencia o entidad representada.

Las entidades paraestatales deberán enviar con una antelación no menor de cinco días hábiles a dichos miembros el orden del día acompañado de la información y documentación correspondientes, que les permita el conocimiento de los asuntos que se vayan a tratar, para el adecuado ejercicio de su representación.”

Asimismo, el Estatuto Orgánico de Pronósticos para la Asistencia Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 2006, en su artículo 4° señala que “la administración del organismo estará a cargo de un Consejo Directivo y de un Director General”.

Por lo anterior, se desprende que el órgano de gobierno de Pronósticos para la Asistencia Pública estará a cargo de un Consejo Directivo, el cual será la máxima autoridad del organismo.

3.4.1. Integración del Consejo Directivo de Pronósticos para la Asistencia Pública

El funcionamiento del Consejo Directivo de Pronósticos para la Asistencia Pública, se sujeta a lo dispuesto en los artículos 18 y 19 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, mismos que establecen lo siguiente:

“Artículo 18.- El Órgano de Gobierno estará integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes. Será presidido por el Titular de la Coordinadora de Sector o por la persona que éste designe.

El cargo de miembro del Órgano de Gobierno será estrictamente personal y no podrá desempeñarse por medio de representantes.”

“Artículo 19.- En ningún caso podrán ser miembros del Órgano de Gobierno:

I. El Director General del Organismo de que se trate. Se exceptúan de esta prohibición aquellos casos de los organismos a que se refiere el artículo 5º. de esta Ley;

II. Los cónyuges y las personas que tengan parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros del Órgano de Gobierno o con el Director General;

III. Las personas que tengan litigios pendientes con el organismo de que se trate;

IV. Las personas sentenciadas por delitos patrimoniales, las inhabilitadas para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; y

V. Los diputados y senadores al H. Congreso de la Unión en los términos del artículo 62 Constitucional.

Por otro lado, el Consejo Directivo funciona de la siguiente forma de acuerdo al artículo 8° del Estatuto Orgánico de Pronósticos para la Asistencia Pública, que señala:

“Artículo 8°.- El Consejo Directivo se reunirá, cuando menos, una vez cada tres meses de acuerdo con el calendario aprobado en la primera sesión ordinaria del ejercicio, pudiendo además celebrarse las reuniones extraordinarias que se requieran.

Para la celebración de las reuniones, la convocatoria debe ir acompañada de la orden del día y la documentación correspondiente, las cuales deben ser enviados por el titular de la Entidad o el secretario del Consejo, en su caso, y recibidos por los miembros del Consejo y el comisario público, con una anticipación no menor de 5 días hábiles.

En caso de que una reunión convocada no pudiera llevarse a cabo en la fecha programada, deberá celebrarse entre los cinco y quince días hábiles, siguientes.

Para la validez de las reuniones del Consejo Directivo se requerirá de la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros, así como que la mayoría sean representantes de la Administración Pública Federal.

El Consejo Directivo podrá autorizar, a propuesta del Director General, la asistencia de invitados a las sesiones, contando éstos con voz pero sin voto.”

El fundamento legal del precepto anterior, se encuentra regulada en el artículo 20 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que establece:

“Artículo 20. El órgano de gobierno se reunirá con la periodicidad que se señale en el estatuto orgánico sin que pueda ser menor de 4 veces al año.

El propio órgano de gobierno sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros y siempre que la mayoría de los asistentes sean representantes de la Administración Pública Federal. Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes teniendo el presidente voto de calidad para el caso de empate.”

3.4.1.1 Atribuciones del Consejo Directivo de Pronósticos para la Asistencia Pública

Con fundamento en el artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Pronósticos para la Asistencia Pública en el artículo 9º de su Estatuto Orgánico establece cuales son las atribuciones indelegables del Consejo Directivo, por lo que citaré dichos artículos.

“Artículo 58.- Los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, tendrán las siguientes atribuciones indelegables:

I. Establecer en congruencia con los programas sectoriales, las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse la entidad paraestatal relativas a producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general;

II. Aprobar los programas y presupuestos de la entidad paraestatal, así como sus modificaciones, en los términos de la legislación aplicable. En lo tocante a los presupuestos y a los programas financieros, con excepción de aquellos incluidos en el Presupuesto de Egresos Anual de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, bastará con la aprobación del órgano de gobierno respectivo;

III. Fijar y ajustar los precios de bienes y servicios que produzca o preste la entidad paraestatal con excepción de los de aquéllos que se determinen por acuerdo del Ejecutivo Federal;

IV. Aprobar la concertación de los préstamos para el financiamiento de la entidad paraestatal con créditos internos y externos, así como observar los lineamientos que dicten las autoridades competentes en materia de manejo de disponibilidades financieras. Respecto a los créditos externos se estará a lo que se dispone en el artículo 54 de esta Ley;

V. Expedir las normas o bases generales con arreglo a las cuales, cuando fuere necesario, el Director General pueda disponer de los activos fijos de la entidad que no correspondan a las operaciones propias del objeto de la misma;

VI. Aprobar anualmente previo informe de los comisarios, y dictamen de los auditores externos, los estados financieros de la entidad paraestatal y autorizar la publicación de los mismos;

VII. Aprobar de acuerdo con las leyes aplicables y el reglamento de esta Ley, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar la entidad paraestatal con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles. El Director General de la Entidad y en su caso los servidores públicos que deban intervenir de conformidad a las normas orgánicas de la misma realizarán tales actos bajo su responsabilidad con sujeción a las directrices fijadas por el órgano de gobierno.

VIII. Aprobar la estructura básica de la organización de la entidad paraestatal, y las modificaciones que procedan a la misma. Aprobar asimismo y en su caso el estatuto orgánico tratándose de organismos descentralizados;

IX.- Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los convenios de fusión con otras entidades;

X. Autorizar la creación de comités de apoyo;

XI. Nombrar y remover a propuesta del Director General, a los servidores públicos de la entidad paraestatal que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a la de aquél, aprobar la fijación de sus sueldos y prestaciones, y a los demás que señalen los estatutos y concederles licencias;

XII. Nombrar y remover a propuesta de su Presidente, entre personas ajenas a la entidad, al Secretario quien podrá ser miembro o no del mismo; así como designar o remover a propuesta del director general de la entidad al prosecretario del citado órgano de gobierno, quien podrá ser o no miembro de dicho órgano o de la entidad;

XIII.- Aprobar la constitución de reservas y aplicación de las utilidades de las empresas de participación estatal mayoritaria. En los casos de los excedentes económicos de los organismos descentralizados, proponer la constitución de reservas y su aplicación para su determinación por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XIV. Establecer, con sujeción a las disposiciones legales relativas, sin intervención de cualquiera otra dependencia, las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que la entidad paraestatal requiera para la prestación de sus servicios, con excepción de aquellos inmuebles de organismos descentralizados que la Ley General de Bienes Nacionales considere como del dominio público de la Federación. El Reglamento de la presente Ley establecerá los procedimientos respectivos;

XV. Analizar y aprobar en su caso, los informes periódicos que rinda el Director General con la intervención que corresponda a los Comisarios;

XVI. Acordar con sujeción a las disposiciones legales relativas los donativos o pagos extraordinarios y verificar que los mismos se apliquen precisamente a los fines señalados, en las instrucciones de la coordinadora del sector correspondiente; y

XVII.- Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor de la entidad paraestatal cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, informando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Coordinadora de Sector.

Asimismo el artículo 9° del Estatuto Orgánico Pronósticos para la Asistencia Pública señala:

“Artículo 9°.- Son atribuciones indelegables del Consejo Directivo de Pronósticos, las contempladas en el artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y el artículo sexto del Decreto de Creación; así como expedir los reglamentos internos, acuerdos y disposiciones de carácter general para el adecuado cumplimiento de los objetivos previstos en el Decreto de Creación del organismo y para el mejor cumplimiento de éste.”

Asimismo, el Estatuto Orgánico de Pronósticos para la Asistencia Pública, fija las bases en las que deberá actuar el Consejo Directivo además de las contempladas en el artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales como lo señalan los siguientes artículos de dicho estatuto:

“Artículo 10°.- El presidente del Consejo Directivo tendrá, además de las contempladas en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y en el Decreto de Creación, las siguientes atribuciones:

I. Convocar y presidir las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo Directivo;

II. Dirigir los debates en las sesiones de Consejo Directivo;

III. Firmar las actas de las sesiones del Consejo Directivo conjuntamente con el secretario;

IV. Firmar los documentos que expida el Consejo Directivo en ejercicio de sus funciones; y

V. Las demás que le correspondan y sean consecuencia de sus atribuciones.”

“**Artículo 11°.-** La ausencia temporal del Presidente o de cualquiera de los miembros propietarios del Consejo Directivo, será suplida conforme a lo previsto por el artículo cuarto del Decreto de Creación del organismo.”

“**Artículo 12°.-** El secretario del Consejo Directivo tendrá las siguientes atribuciones:

I. Formular de acuerdo con el presidente del Consejo Directivo, la orden del día a que se sujetará cada sesión y convocar en su caso a los miembros propietarios;

II. Enviar en su caso, a los miembros del Consejo Directivo y al comisario público, la convocatoria de la sesión que se vaya a celebrar, acompañada de la orden del día y la documentación correspondiente;

III. Asistir a las sesiones del Consejo Directivo;

IV. Dar a conocer la orden del día en cada sesión;

V. Dar cuenta al Consejo Directivo con la correspondencia y demás documentos en cartera;

VI. Firmar las actas de las sesiones conjuntamente con el presidente del Consejo Directivo, una vez que hayan sido aprobadas por el Consejo Directivo;

VII. Encargarse de los asuntos de orden administrativo del Consejo Directivo;

VIII. Tramitar las solicitudes de convocatoria del Consejo Directivo presentadas por los miembros del mismo;

IX. Expedir certificaciones de los acuerdos y documentación derivadas de las sesiones del Consejo Directivo; y

X. Las demás que el Consejo Directivo le señale.”

3.4.2. Órgano de Vigilancia de Pronósticos para la Asistencia Pública

La integración del Órgano de Vigilancia de Pronósticos para la Asistencia Pública se encuentra establecido en el artículo décimo cuarto de su Decreto de Creación el cual establece que “el órgano de vigilancia del organismo estará integrado por el comisario público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de la Función Pública.

Los comisarios públicos evaluarán el desempeño general y por funciones del organismo, realizarán estudios sobre la eficiencia con la que se ejerzan los desembolsos en los rubros de gasto corriente y de inversión, así como lo referente a los ingresos y, en general, solicitarán la información y efectuarán los actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de las tareas que la Secretaría de la Función Pública les asigne específicamente conforme a la ley.

Para el cumplimiento de las funciones citadas el órgano de gobierno y el director general deberán proporcionar la información que soliciten los comisarios públicos.”

El precepto anterior, tiene su fundamento legal en lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, mismo que a la letra cito:

“**Artículo 60.** El órgano de vigilancia de los organismos descentralizados estará integrado por un comisario público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. (Secretaría de la Función Pública)

Los comisarios públicos evaluarán el desempeño general y por funciones del organismo, realizarán estudios sobre la eficiencia con la que se ejerzan los desembolsos en los rubros de gasto corriente y de inversión, así como en lo referente a los ingresos y, en general, solicitarán la información y efectuarán los actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de las tareas que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secretaría de la Función Pública) les asigne específicamente conforme a la ley. Para el cumplimiento de las funciones citadas el órgano de gobierno y el director general deberán proporcionar la información que soliciten los comisarios públicos.”

3.4.3. Órgano Interno de Control en Pronósticos para la Asistencia Pública

El órgano interno de control en las dependencias y entidades es facultad de la Secretaría de la Función Pública, dicha facultad esta regulada por el artículo 37 fracción XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual establece:

“Artículo 37. A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

“I...

I. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

...”

Por lo anterior, el Órgano Interno de Control en Pronósticos para la Asistencia Pública, tiene como principal objeto “verificar la actuación de los servidores públicos, para imperar invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su

desempeño en situaciones específicas que se les presenten, con lo cual se pretende propiciar una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad. Asimismo, tiene como responsabilidad coordinar la vigilancia del cumplimiento de las normas de control en el ámbito de la Entidad, aplicando los lineamientos y criterios técnicos que se emitan en materia de atención de quejas, denuncias, sugerencias, solicitudes, seguimientos de irregularidad y reconocimientos relacionados con los servidores públicos en el desempeño de sus funciones.”¹²²

Lo anterior, obedece a la pretensión de prevenir la realización de infracciones administrativas a los servidores públicos en el ejercicio de su función.

En este contexto el Órgano Interno de Control en Pronósticos para la Asistencia Pública forma parte integrante de la estructura de dicha entidad, como lo señala el artículo 62 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que señala:

“Artículo 62. Los órganos de control interno serán parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales. Sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la entidad; desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secretaría de la Función Pública), de la cual dependerán los titulares de dichos órganos y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, de acuerdo a las bases siguientes...”

Asimismo, los titulares del órgano interno de control de Pronósticos para la Asistencia Pública, forman parte integrante de la estructura de dicho organismo, sin embargo, dependen jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública, como lo establece el artículo 37 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que señala lo siguiente:

¹²² <http://www.pronosticos.gob.mx>

Artículo 37. A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

“I...

II. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, respetando al Titular de dicha Secretaría;

III. ...”

Por lo anterior, Pronósticos para la Asistencia Pública cuenta con la siguiente estructura administrativa:

“Dirección General

Coordinación Técnica y Jurídica

Subdirección General de Administración y Finanzas

Subdirección General de Mercadotecnia

Subdirección General de Ventas

Coordinación de Tecnologías de la Información y Comunicaciones

6 Subdirecciones Regionales en Monterrey, Guadalajara, Mérida, Culiacán, Veracruz y Chihuahua.

Además de contar con Gerencias, Subgerencias, Departamentos y sus homólogos.

Asimismo, cuenta con 375 empleados y, a nivel nacional cuenta con más de 8,200 agencias en operación para la captura de venta, número proporcional a las terminales activas.

El domicilio legal de Pronósticos para la Asistencia Pública será el Distrito Federal; los domicilios de las Subdirecciones Regionales será determinado por el Director General.”¹²³

3.5 Régimen Jurídico de Pronósticos para la Asistencia Pública

Pronósticos para la Asistencia Pública como Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya sectorización administrativa compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el objeto y fin de obtener recursos destinados a la Asistencia Pública, mediante la realización de aquellas actividades que establece el artículo segundo de su Decreto de Creación, señalado con antelación en el tema 3.3 de esta investigación, tiene su operación fundamentada en el siguiente orden jurídico:

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es sin lugar a dudas la Ley Suprema de los Estados Unidos Mexicanos, y como lo señala Jorge Jellinek, citado por el jurista Eduardo García Maynez, “la Constitución del Estado comprende las reglas jurídicas que determinan los órganos supremos de éste; su modo de creación; sus relaciones recíprocas; su competencia, y la posición de cada uno en relación con el poder estatal.”¹²⁴

Pronósticos para la Asistencia Pública es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene como objeto y fin la obtención de recursos destinados a la Asistencia Pública, conforme al artículo segundo de su Decreto de Creación.

¹²³ www.pronosticos.gob.mx

¹²⁴ García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Cuadragésima ed. Editorial Porrúa. Pág.108

Al hablar de la existencia jurídica de Pronósticos para la Asistencia Pública, debemos remitirnos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que señalaré desde mi punto de vista los artículos que dieron sustento a la creación de Pronósticos para la Asistencia Pública.

En este orden de ideas, empezaré por señalar lo establecido en el artículo 90 de dicho ordenamiento, el cual establece: “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión, 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.

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

El precepto anterior, señala la forma en que se desempeña la Administración Pública Federal, la cual será centralizada y paraestatal, por lo que Pronósticos para la Asistencia Pública forma parte de la Administración Pública Paraestatal.

Asimismo, el artículo 89 fracción I de la Constitución Política para los Estados Unidos Mexicanos, otorga facultades al Ejecutivo Federal para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Por lo que la creación de Pronósticos para la Asistencia Pública, es por Decreto del Ejecutivo Federal, quien tiene facultades expresas para ello.

- **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

Ley reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, en ella se establecen las bases

sobre las que se organiza y desempeña la Administración Pública Federal, así como la sujeción de las políticas que defina el Ejecutivo Federal de los Estados Unidos Mexicanos, con lo que supedita el funcionamiento de las entidades paraestatales a las decisiones y el control de la administración central, asimismo, de manera específica les atribuye a cada secretaría de estado cierta intervención respecto de las entidades paraestatales. Lo anterior, de acuerdo a su artículo 1º, el cual señala “La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal”, por lo que la naturaleza jurídica de Pronósticos para la Asistencia Pública, esta regulada en el artículo 45 del precepto en comento, el cual establece “son organismos públicos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”

- **Ley Federal de las Entidades Paraestatales.**

El presente ordenamiento jurídico publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 14 de mayo de 1986, la cual abroga a la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1970, establece en su artículo 1º “la presente Ley, reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal...” por lo que al ser Pronósticos un organismo descentralizado del Gobierno Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, deberá dirigir su actuación y organización en base a la presente Ley, así como la relación que guarda éste con el Ejecutivo Federal.

- **Decreto de Creación de Pronósticos para la Asistencia Pública.**

Decreto de Creación de Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1978, modificado y adicionado por los diversos publicados el 15 de junio de 1979, 17 de agosto de 1984, 16 de noviembre de 2004 y 23 de febrero de 2006, el cual se creó con el propósito de obtener recursos, sin necesidad de elevar la carga impositiva, destinados a la asistencia pública, siendo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el Lic. José López Portillo.

En el presente Decreto se establecen las bases en las que ha de operar dicho organismo.

Es preciso hacer mención que Pronósticos para la Asistencia Pública, para un adecuado control en la realización de su objeto se encuentra regulado por su Decreto de Creación y los siguientes reglamentos:

- Reglamento de Agentes de Pronósticos para la Asistencia Pública.
- Reglamento del sorteo Chispazo de Pronósticos para la Asistencia Pública.
- Reglamento del sorteo Melate-Revancha de Pronósticos para la Asistencia Pública.
- Reglamento del concurso Progol-Revancha de Pronósticos para la Asistencia Pública.
- Reglamento de Pronósticos Interactivos de Pronósticos para la Asistencia Pública.
- Reglamento de funcionamiento de los concursos Protouch de Pronósticos para la Asistencia Pública.
- Reglamento para el sorteo Pronósticos Rápidos de Pronósticos para la Asistencia Pública.
- Reglamento de funcionamiento de los Sorteos Instantáneos en Línea de Pronósticos para la Asistencia Pública.

- Reglamento del sorteo Tris de Pronósticos para la Asistencia Pública.

- Reglamento del sorteo Gana Gato de Pronósticos para la Asistencia Pública.

- **Estatuto Orgánico de Pronósticos para la Asistencia Pública.**

El presente ordenamiento jurídico, de fecha 17 de octubre de 2006, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 2006, el cual deroga el Reglamento del Consejo Directivo y del Director General de Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1978.

El presente Estatuto, tiene por objeto establecer genéricamente las bases de integración, organización, ámbitos de competencia, facultades, funciones y responsabilidad que corresponden a las áreas que integran Pronósticos para la Asistencia Pública y la manera en que operará la suplencia del Director General y los titulares de dichas áreas.

- **Ley Federal de Juegos y Sorteos.**

Publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 31 de diciembre de 1947, la cual establece que corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los juegos, cuando en ellos medien apuestas de cualquier clase; así como de los sorteos, con excepción del de la Lotería Nacional, que se regirá por su propia ley, asimismo, señala que la Secretaría de Gobernación ejercerá la vigilancia y control de los juegos con apuestas y sorteos, así como el cumplimiento de esta Ley, por medio de los inspectores que designe, por lo que Pronósticos para la Asistencia Pública, para la realización de su actividad que es la de celebrar sorteos de competencia debe sujetarse a la presente Ley.

- **Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.**

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1990, el presente ordenamiento tiene por objeto reglamentar la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control y extinción de las Entidades paraestatales, por lo que Pronósticos para la Asistencia Pública, organismo público descentralizado, deberá apegarse al presente Reglamento.

- **Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.**

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de septiembre de 2004, este precepto jurídico, tiene como objetivo lo señalado en su artículo 1º el cual establece: “El presente ordenamiento jurídico tiene por objeto reglamentar las disposiciones de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, para su autorización, control, vigilancia e inspección de los juegos cuando en ellos medien apuestas, así como del sorteo en todas sus modalidades...”, asimismo, faculta a la Secretaría de Gobernación para la interpretación administrativa de las disposiciones de la Ley de Juegos y Sorteos, así como las de este ordenamiento, por lo que Pronósticos para la Asistencia Pública para la realización de su objeto, deberá apegarse al mismo.

CAPÍTULO 4. PRONÓSTICOS PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA ORGANISMO FUNDAMENTAL EN LA VIDA SOCIAL ACTUAL

4.1 La Asistencia Social en los Estados Unidos Mexicanos

Antes de analizar la asistencia social en nuestro país, es indispensable describir ¿Qué es la asistencia social?, por lo que en los siguientes párrafos abordaré lo que es la asistencia social, dando respuesta a esta primer interrogante.

El diccionario de la lengua española define a la asistencia, de la siguiente forma:

“**asistencia.**

1. f. Acción de estar o hallarse presente.
2. f. Conjunto de personas que están presentes en un acto.
3. f. Acción de prestar socorro, favor o ayuda.
4. f. Recompensa o emolumentos que se ganan con la **asistencia** personal.
5. f. Empleo o cargo del **asistente** (|| funcionario público).
6. f. *Dep.* En baloncesto y en otros deportes de equipo, pase que hace un jugador a otro de su misma formación, que consigue marcar o anotar.
7. f. *Bol., Chile, Nic. y Perú.* **casa de socorro.**
8. f. *Col.* **figón** (|| casa donde se guisan y venden cosas de comer).
9. f. pl. Medios que se dan a alguien para que se mantenga.

10. f. pl. *Taurom.* Conjunto de los mozos de plaza.

~ jurídica.

1. f. *Der.* Servicio que los abogados prestan a las personas que precisan de sus conocimientos jurídicos para defender sus derechos.

~ jurídica gratuita.

1. f. *Der.* La que facilita el Estado a quienes carecen de recursos para litigar.

~ pública.

1. f. *Chile.* casa de socorro.¹²⁵

En este sentido el concepto que considero más acorde al tema que nos ocupa, es el que se menciona en el punto tres ya que efectivamente la asistencia es la acción de prestar socorro, favor o ayuda.

“social.

(Del lat. *sociālis*).

1. adj. Perteneiente o relativo a la sociedad.

“2. adj. Perteneiente o relativo a una compañía o sociedad, o a los socios o compañeros, aliados o confederados”.¹²⁶

De acuerdo a lo citado social significa lo vinculado con la sociedad, es decir, podemos englobar diversos temas que recaen en la sociedad. Por que me refiero en primer término a la asistencia y luego a lo que se entiende por social, pues, simplemente porque atendiendo a la palabra asistencia social, se observa que es una palabra compuesta por estos dos

¹²⁵ Cd Room “Diccionario de la Lengua Española”. 22ª edición. Editorial Publicaciones Real Academia Española 2001.

¹²⁶ Idem.

conceptos, por lo tanto, una vez entendiendo estas definiciones, entonces indicaré la definición de asistencia social.

Se entiende por asistencia social “el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.

La asistencia social comprende acciones de promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación.”

De acuerdo al concepto señalado, la asistencia social atiende a las problemáticas sociales que se dan en nuestra sociedad, siendo los sujetos principales las personas que componen esta, con el fin de reestablecerlas a la sociedad con una estabilización productiva y una salud plena, es decir, trata de mejorar las condiciones de vida de las personas que se encuentran en una determinada situación de desventaja social. Asimismo, entre sus funciones están la prevención, protección y rehabilitación, como ejerce estas, pues a través de campañas publicitarias y de difusión y con apoyo de organizaciones o instituciones públicas y privadas, sin embargo, es demasiado la demanda que existe en nuestro país y nos podemos dar cuenta a través de las notas periodísticas, en donde se muestra la inmensa población que se encuentran en un estado de pobreza extrema y marginación y eso por tocar solo uno de los campos de acción que debe de atacar la asistencia social, por lo que nuestra asistencia social hoy por hoy, deja mucho que desear ya que las instituciones públicas y privadas no se dan abasto para combatir a la sociedad que necesita y requiere a gritos de un apoyo social.

Con la finalidad de esclarecer el concepto de la asistencia social considero relevante citar en las líneas siguientes dos conceptos doctrinales más de la asistencia social ya que la definición citada anteriormente es la que estipula la Ley de Asistencia Social.

Asistencia social: “El conjunto de acciones tendientes a convertir en positivas las circunstancias adversas que puedan impedir al hombre su realización como individuo, como miembro de una familia y de la comunidad; así como la protección física, mental y social a personas en estado de abandono, incapacidad o minusvalía, en tanto se logre una solución satisfactoria a su situación”.¹²⁷

Asistencia Social: “Es el conjunto de acciones dirigidas a proporcionar el apoyo, la integración social y el sano desarrollo de los individuos o grupos de población vulnerable en situación de riesgo, por su condición de desventaja, abandono o desprotección física, mental, jurídica o social. Así como las acciones dirigidas a enfrentar situaciones de urgencia, fortalecer su capacidad para resolver necesidades, ejercer sus derechos y, de ser posible, procurar su reintegración al seno familiar, laboral y social. La asistencia social comprende acciones de promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación”.¹²⁸

Del análisis de los conceptos señalados, se observan similitudes, tales como: conjunto de acciones, desventajas, impedimentos del hombre o las personas como individuos y pugnan por una incorporación o reintegración a una vida plena, tanto en un ámbito personal como colectivo ya que se pretende que la persona necesitada se reintegre a su seno familiar y con esto obviamente al núcleo social en donde vive y trabaja. En este sentido apunto que la asistencia social es el conjunto de acciones o apoyo que realizan tanto instituciones públicas como privadas a las personas que tienen un impedimento para desarrollarse integralmente en el ámbito personal, familiar, social y económico, por consiguiente están en desventaja y no pueden realizarse como un individuo con plena salud mental, física y social, ni manifestarse en sus diversas variantes dentro de la sociedad, como por ejemplo, en algunos casos no son miembros de una familia o de una comunidad, esto se debe a diversos casos sociales y económicos por los que se vive en nuestro país, ya que tenemos un alto índice de población vulnerable en situación

¹²⁷ Instituto Nacional de Administración Pública. “La asistencia social municipal, Guía técnica núm. 15”. Editorial Instituto Nacional de Administración Pública. México, D.F., 1992. Pág. 6.

¹²⁸ <http://www.ccem.org.mx/what.htm>

de riesgo, extrema pobreza y marginación, personas que se encuentran en estado de abandono, incapacidad o con capacidades diferentes, falta de trabajo, analfabetismo, delincuencia infantil, etcétera. En este orden de ideas, considero que el fin primordial de la asistencia social es; brindar el apoyo o ayudar a las personas necesitadas ya sea porque se encuentran en desventaja con los demás miembros de la sociedad, dándoles una solución satisfactoria, incorporándolos a la sociedad con mejores condiciones de vida, englobando diversos aspectos como el bienestar familiar, laboral, económico, de salud y social.

La asistencia social ejercitará sus funciones cuando se presenten personas con desventajas o desprotegidas, ya sea en el ámbito físico, mental, jurídico ó social. Cuando las personas se encuentren en alguno de las desventajas mencionadas, se convertirán en los sujetos pasivos de la asistencia social ya que serán los beneficiarios de esta.

La asistencia social representa una gran responsabilidad para el órgano gubernamental abarcando, tanto el sector, municipal, estatal y federal, ya que estos gobiernos serán los rectores de que exista menos población desfavorable en el ámbito social, económico y cultural, ya que si reducen el porcentaje de las personas desprotegidas o marginadas por alguna circunstancia, el municipio o el estado y en general el país tendrá un mejor desarrollo económico y social ya que habrá una sociedad activa y productiva. Por lo que los gobernantes deberán tener la capacidad suficiente para lograr los objetivos de la asistencia social, adaptándolos a las condiciones específicas de cada zona geográfica y de cada sociedad, esta capacidad incluye él que tengan la inteligencia y la imaginación para buscar los medios y canales adecuados para integrar el esfuerzo de los particulares y de las instituciones para lograr un mejor nivel de convivencia y elevar los niveles de vida. Asimismo deben de realzar el valor moral de la honestidad, ya que tristemente han ocurrido sucesos en los que las autoridades que recaban víveres para atender un huracán o alguna otra eventualidad, no envían todo lo que recaban porque los usan para beneficio propio, obviamente esta actitud deviene de la falta de ética, por ende, si cumplen con el valor de la honestidad, aplicarán en forma correcta los recursos económicos y obtendrán un mejor aprovechamiento aunado a que el presupuesto

destinado para la asistencia social, la mayoría de las veces es rebasado por la población que necesita este apoyo social.

La asistencia social para cumplir con sus objetivos, se apoya en instituciones privadas y públicas, es decir, la asistencia social es el género que se subdivide en dos subespecies, siendo estas la asistencia privada y la asistencia pública, ambas de gran importancia en el ámbito asistencial e imprescindibles, obviamente cada una de estas tiene sus propias características divergentes con las de la otra especie.

Estas dos especies de la asistencia social atacarán las mismas problemáticas sociales que se encuentran en nuestro país, por lo que se coordinarán a efecto de afrentar a la población necesitada y de la combinación de estas especies conforman a la asistencia social. Por lo tanto, en los párrafos consecuentes se describirá el concepto y las características específicas de la asistencia privada en un primer término y la asistencia pública en el segundo.

“Asistencia privada:

La asistencia social que se realiza con bienes de propiedad particular.

Características de las Organizaciones no Lucrativas:

- ★Atienden necesidades sociales, trabajando por el bien común.
- ★Están institucionalizadas y tienen personalidad jurídica.
- ★Son privadas e institucionalmente están separadas del gobierno.
- ★No pertenecen al aparato gubernamental.
- ★Son no lucrativas, no distribuyen superávit entre sus miembros.
- ★Pueden acumular beneficios pero no distribuirlos entre sus asociados sino utilizarlos en actividades que sirvan para cumplir con la misión de la organización.
- ★Son autogobernables, no reciben mandato de entidades externas, tienen sus propios procedimientos para gobernarse.

★Convocan al trabajo voluntario ya sea a nivel de consejo, y/o a nivel de staff.”¹²⁹

Desde un punto de vista jurídico y de conformidad con el concepto que proporciona el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, tenemos que define a la asistencia privada de la siguiente forma:

“La asistencia privada está fundada en la Ley de asistencia privada para el Distrito Federal. Las instituciones de asistencia privada, son entidades jurídicas, que, con bienes de propiedad particular, ejecutan actos con fines humanitarios de asistencia, sin propósito de lucro y sin designar individualmente beneficiarios (a. 1º. LIAP). En los términos de esta ley se reconocen tres clases de instituciones de asistencia privada: a) fundaciones; b) juntas de socorro o asistencia, y c) asociaciones.”¹³⁰

Creo que es claro que desde la palabra privada nos da la idea de que la ejercen los particulares, por lo que la asistencia privada es la asistencia social que ejercen los particulares, con ciertas características como las que se describen en la cita textual, considerando que la principal es que no persiguen ningún lucro, esta concepción deviene desde su naturaleza jurídica.

Las Instituciones de Asistencia Privada son atractivas en materia fiscal ya que dicho régimen fiscal beneficia a las IAP en dos vertientes: por un lado, las exenta de la obligación de contribuir al impuesto sobre la renta (ISR), al considerarlas como personas morales no contribuyentes; y por último las faculta para emitir recibos deducibles de impuestos a sus donantes al reputarlas como donatarias autorizadas.

Para que una Institución de Asistencia Privada este exenta del pago del Impuesto sobre la Renta y tenga autorización para expedir recibos deducibles de impuestos a sus donantes, debe de tener en su acta constitutiva como objeto social que se dedique a cumplimentar

¹²⁹ IDEM

¹³⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. “Diccionario Jurídico Mexicano”. 3ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1989. Pág. 244.

actividades como educación formal, salud, fomento a las bellas artes, promoción ecológica, investigación científica y tecnológica, atención a personas de escasos recursos, entre las que se encuentra el cuidado de niños, ancianos y discapacitados, fármaco dependientes o readaptación social, entre otros, ya que en caso contrario no gozarán de estas dos ventajas que les concede la ley fiscal.

Podemos decir que la asistencia privada desde un punto de vista jurídico, son las asociaciones que forman los particulares y se consideran como personas morales, las cuales deberán tener en su objeto social, el prestar asistencia social a las personas necesitadas de este apoyo y tendrán como característica principal, el no obtener lucro, por ende, son acreedoras a tener una personalidad jurídica y patrimonio propios reconocidos por la ley.

Otra característica de la asistencia privada es que van a derivar de un acto jurídico de naturaleza civil, ya que se van a conformar como una sociedad civil o asociación civil, y estas personas morales serán reguladas por las leyes civiles vigentes. Dichas figuras jurídicas se encuentran reguladas en los artículos 25 y 2670 del Código Civil Federal, mismos que se citan a la letra:

“Artículo 25.- Son personas morales:

- I. La Nación, los Estados y los Municipios;
- II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;
- III. Las sociedades civiles o mercantiles;
- IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;
- V. Las sociedades cooperativas y mutualistas;
- VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley.

VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736.”

“Artículo 2670.- Cuando varios individuos convinieren en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación”.

En este sentido las asociaciones de asistencia privada son reguladas por los artículos referidos, a excepción de que haya una ley que regule de forma específica o se aplique, sin embargo aún así, su naturaleza jurídica es la de un acto jurídico civil. Es necesario comentar que para la conformación de una asociación o sociedad debe de constar por escrito, ósea mediante contrato, deben de tener una autoridad suprema como lo es la asamblea general e inscribirse en el Registro Público de Comercio, en el caso de las sociedades se realizarán ante notario público, lo recomendable es que ambas se den ante notario.

De acuerdo con lo ya expuesto, se puede concluir que el surgimiento de la asistencia privada es obra exclusiva de la voluntad de los particulares, y el Estado, deberá de verificar y confirmar su existencia, y establecer las condiciones a las que se someterán para que actúen en el ámbito de la legalidad y así produzcan efectos jurídicos, así mismo supervisará sus actividades, con el fin de que cumplan con la naturaleza jurídica de no obtener lucro y prestar la asistencia a la población desprotegida en alguna de las diversas vertientes que se han venido citando en el desarrollo de este capítulo.

Una vez analizado la asistencia privada, toca describir lo que significa la asistencia pública, por lo que se cita a la letra, la siguiente definición:

“La asistencia pública es una función que ha ejercido el Estado mexicano para proteger dentro de la sociedad a la población, de los riesgos que traen consigo la insalubridad, las enfermedades, la desnutrición, el abandono, la contaminación ambiental y otros males sociales que afectan la salud y seguridad vital de los individuos. Esta

función no tiene como fin solamente a la prevención de enfermedades y su curación, sino que conlleva para los desvalidos la existencia de servicios médicos, de higiene y de protección social que requieran cuando su vida se encuentra amenazada o en grave peligro por las condiciones de vida que las rodean”.¹³¹

En este sentido podemos decir que la asistencia pública es el conjunto de acciones promovidas por el Estado, a través de la Administración Pública Federal, dirigidas a cambiar la situación de vulnerabilidad social en que se encuentran las personas, las familias y grupos marginados, mediante la intervención en las distintas problemáticas, combatiendo la desprotección física, social y mental, y fortaleciendo su status elevando sus capacidades a efecto que les permitan satisfacer sus necesidades, ejercer sus derechos y propiciar su sano desarrollo y reintegración a la sociedad a la que pertenecen.

La asistencia privada y la asistencia pública se distinguen una de la otra en que la privada la llevan a cabo los particulares por voluntad propia, en cambio la asistencia pública la realiza el Estado, más adelante indicaremos que autoridad federal es la competente de realizar las acciones de asistencia social, además esta obligado por disposición expresa de ley.

Al hablar de la asistencia social en los Estados Unidos Mexicanos y como estudiosos del derecho es importante que conozcamos el marco jurídico actual que sustenta a la asistencia social, así como la autoridad que supervisará y conducirá la política nacional en materia de la asistencia social, por lo que de forma sintetizada plasmaré las principales leyes que regulan la asistencia social.

Comenzaré con nuestra máxima ley, o sea la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su apartado de garantías individuales, en su artículo 4º, de su contenido se desprenden ideas sociales, tales como la igualdad de género, y en el tema que nos ocupa el

¹³¹ IDEM.

derecho a la salud, siendo derechos de forma general ya que todos los mexicanos gozarán de estas prerrogativas, dicho artículo reza:

“ARTÍCULO 4°.- El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda 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.

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 coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez”.

En este precepto legal, se observan las siguientes ideas, que encuadran en la asistencia social, siendo estas:

- Igualdad de género,

- El derecho a la protección de la salud,
- Regulación jurídica en materia de salubridad general por parte del Estado,
- Derecho a un medio ambiente adecuado
- Derecho a una vivienda digna y decorosa
- Derechos de los niños para su desarrollo integral
- Intervención del Estado a efecto de promover y vigilar el respeto a los derechos de los niños.

Todos estos principios sin a lugar a duda son piezas primordiales de la asistencia social, de ahí que sirven de base para las demás leyes secundarias. Es de hacer notar que estos principios nos llevan al desarrollo y bienestar del individuo (adulto o niño) en materia de salud, medio ambiente y en la satisfacción de las necesidades de los menores de edad, así como el vivir en una vivienda digna y decorosa, en este último supuesto, encontramos dificultad ya que el legislador no especifica los parámetros para considerar a una vivienda digna y decorosa, por lo que se deja al arbitrio y criterio que cada persona considere que entiende por vivienda digna y decorosa, en este punto y en la realidad social se observa que el Estado ha sido rebasado en esta necesidad social ya que hay un gran número de personas que no tienen una vivienda y viven en la calle o en las barrancas sin importar los riesgos que existen.

De la lectura del artículo referido, vemos que se presentan las acciones de promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación, siendo conductas que se emiten y conforman el objetivo de la asistencia social.

El artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula las facultades que tiene el Congreso de la Unión para emitir leyes en materias específicas, en el tema que se trata, se actualiza la fracción XVI, al señalar que el Congreso podrá emitir leyes en materia de salubridad general en toda la República Mexicana, además crea una autoridad que es el Consejo de Salubridad General, dándole el carácter de un organismo autónomo e independiente de

cualquier Secretaría de Estado, y en su estructura orgánica dependerá directamente del Titular del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, faculta a la Secretaría de Salud para que ataque y prevenga las epidemias y enfermedades y las condiciones que realice serán obligatorias para todas las autoridades administrativas del país.

Finalmente, indica que el Consejo de Salubridad General será un órgano competente y facultado para emitir medidas que combatan o prevengan, vicios como el alcoholismo y la venta de sustancias que degeneran la especie humana, previa revisión del Congreso de la Unión.

Una vez analizado los artículos que regulan la asistencia social en el ámbito constitucional y de conformidad con el orden de importancia jurídica se desarrollaran de forma breve las leyes federales que desde mi perspectiva son el pilar de la asistencia social, obviamente en el ámbito jurídico, ya que fundamentan la existencia, condiciones, así como el campo de actuación de la asistencia social, por lo que, a continuación se enlistan estas leyes:

1. Ley General de Salud,
2. Ley de Asistencia Social

En los párrafos siguientes, precisaré los puntos importantes que tocan cada una de las leyes referidas respecto de la asistencia social, siguiendo el orden que he especificado.

La asistencia social en la Ley General de Salud.

Esta ley fue publicada el 7 de febrero de 1984 en el Diario Oficial de la Federación, estando en funciones el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel de la Madrid Hurtado, y su última reforma es del mes de enero del 2007, consta de 472 artículos, sin embargo, los artículos que fundamentan a la asistencia social son; 1°, 2°, 3°, 4°, 23°, 24°, 27°, 168° y 172°.

El artículo 1° de la Ley General de Salud es reglamentaria del artículo cuarto constitucional y regula el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona, asimismo establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social.

De acuerdo al artículo 2° de esta ley se entiende como fines del derecho a la protección de la salud, los siguientes:

I. “El bienestar físico y mental del hombre, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades;

II. La prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana;

III. La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuven a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social;

IV. La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud;

V. El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población;

VI. El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud, y

VII. El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud”.

Recordando los conceptos de asistencia social, en donde se precisa que la asistencia social tiene como objetivo el prevenir, proteger y rehabilitar, bien en el fin que regula el precepto citado, se observa que

contempla estas acciones que son parte de la asistencia doctrinal, es decir, el concepto doctrinario es confirmado por el legal.

El artículo 3° del ordenamiento jurídico en comento, en materia de asistencia social engloba a la salubridad general, entendiéndose por esta;

- “I. La organización, control y vigilancia de la prestación de servicios y de establecimientos de salud a los que se refiere el Artículo 34, fracciones I, III y IV, de esta Ley;
- II. La atención médica, preferentemente en beneficio de **grupos vulnerables**;
- II bis. La Protección Social en Salud.
- III. La coordinación, evaluación y seguimiento de los servicios de salud a los que se refiere el Artículo 34, fracción II;
- ...”

Es de hacer énfasis en la fracción segunda ya que menciona que se da preferencia en la atención médica a los grupos vulnerables, es decir, a personas que se encuentran en desventaja con otras, tal y como se estableció en el concepto de la asistencia social.

El artículo 4° de la Ley en comento, indica que las autoridades sanitarias son:

- “I. El Presidente de la República;
- II. El Consejo de Salubridad General;
- III. La Secretaría de Salud, y
- IV. Los gobiernos de las entidades federativas, incluyendo el del Departamento del Distrito Federal.”

Siguiendo con el orden establecido de los artículos más importantes, es indispensable mencionar el concepto de servicios de salud así como su clasificación, por lo que el artículo 23 de la Ley

General de Salud establece que “se entiende por servicios de salud, todas aquellas acciones realizadas en beneficio del individuo y de la sociedad en general, dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad.”

Asimismo, el artículo 24 de la Ley en comento, señala “los servicios de salud se clasifican en tres tipos:

I. De atención médica;

II. De salud pública, y

III. De asistencia social.”

También el artículo 27 de la misma Ley hace alusión al derecho de la protección de la salud y detalla los servicios de carácter médico y básicos de salud, dentro de los cuales engloba a la asistencia social como un servicio médico básico encaminada a saciar las necesidades de los grupos más vulnerables y de manera especial a las comunidades indígenas.

Cabe señalar que en esta Ley, dentro de su contenido hay “n” cantidad de preceptos legales que hacen referencia a la asistencia social, eminentemente es una ley de carácter social ya que va encaminada a las personas y a las familias de nuestro país enfocada en el principio que consagra el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que es el de proporcionar y proteger el derecho a la salud de los mexicanos, jugando un importante papel la asistencia social, tal es el caso que el legislador titula el capítulo noveno, como; la Asistencia Social, Prevención de Invalidez y Rehabilitación de Inválidos, dentro de este define a la asistencia social, concepto que se estableció en los párrafos anteriores, asimismo menciona las actividades básicas que integran a la asistencia social, por lo que considero relevante citar el artículo que consagra dichas actividades, el cual reza:

“Artículo 168.- Son actividades básicas de Asistencia Social:

- I. La atención a personas que, por sus carencias socio-económicas o por problemas de invalidez, se vean impedidas para satisfacer sus requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo;
- II. La atención en establecimientos especializados a menores y ancianos en estado de abandono o desamparo e inválidos sin recursos;
- III. La promoción del bienestar del senescente y el desarrollo de acciones de preparación para la senectud;
- IV. El ejercicio de la tutela de los menores, en los términos de las disposiciones legales aplicables;
- V. La prestación de servicios de asistencia jurídica y de orientación social, especialmente a menores, ancianos e inválidos sin recursos;
- VI. La realización de investigaciones sobre las causas y efectos de los problemas prioritarios de asistencia social;
- VII. La promoción de la participación consciente y organizada de la población con carencias en las acciones de promoción, asistencia y desarrollo social que se lleven a cabo en su propio beneficio;
- VIII. El apoyo a la educación y capacitación para el trabajo de personas con carencias socioeconómicas, y
- IX. La prestación de servicios funerarios”.

De las actividades mencionadas, se puede observar que tienden a proteger a tres tipos de personas, siendo estas; los niños, los ancianos y en general a las personas que tienen carencias económicas, ya sea que deriven de la invalidez que sufran por alguna enfermedad o

discapacidad funcional, y la forma en que los apoya para que se establezcan y mejoren sus condiciones de vida, por medio de la capacitación, educación, asistencia jurídica, orientación social y prestando atención a las organizaciones que impulsen la asistencia social a través de una autoridad administrativa competente y facultada legalmente. En este sentido, como lo señala el artículo 172 de la mencionada Ley, “el Gobierno Federal creará un organismo que tendrá entre sus objetivos la promoción de la asistencia social, prestación de servicios en ese campo y la realización de las demás acciones que establezcan las disposiciones legales aplicables. Dicho organismo promoverá la interrelación sistemática de acciones que en el campo de la asistencia social lleven a cabo las instituciones públicas.

Una vez que se desarrollo de forma breve los artículos de la Ley General de Salud, toca analizar una ley de reciente creación, siendo esta la Ley de Asistencia Social.

Ley de Asistencia Social

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el dos de septiembre de dos mil cuatro, estando en funciones como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Lic. Vicente Fox Quesada. Esta ley consta de sesenta y ocho artículos, por consiguiente se plasmarán puntos principales que regula con relación a la asistencia social.

La presente Ley deriva de la Ley General de Salud y sus disposiciones tendrán contenido de la asistencia social en la mayoría de sus artículos pero encaminado a la prestación de atención médica, incentiva la coordinación de la federación con los estados así como con los sectores sociales y privados para la planeación y ejecución de programas de asistencia social, de aplicación nacional, estatal ó municipal.

Puntos importantes e innovadores en materia de la asistencia social en los Estados Unidos Mexicanos, mismos que se desprenden de

la Ley que se analiza, por consiguiente, cito a continuación estos:

A. El objeto de esta ley es “sentar las bases para la promoción de un Sistema Nacional de Asistencia Social que fomente y coordine la prestación de servicios de asistencia social pública y privada e impulse la participación de la sociedad en la materia (art. 2º)”. Evidentemente su cuerpo normativo es de observancia general, de orden público y aplicable a todo el país ya que es una ley federal.

B. ¿Qué sujetos protege esta ley? En primer plano a los niños y adolescentes que se encuentren en algunas de las siguientes situaciones:

- Desnutridos,
- Deficiencias en su desarrollo físico o mental,
- Aquéllos que hayan sido víctimas de maltrato, abuso, o de explotación,
- Los que han sido abandonados por sus progenitores o bien porque estos sean irresponsables en sus obligaciones como tutores ó en la falta de respecto hacia sus derechos como niños,
- Los niños de la calle, ósea aquéllos que no tienen una casa digna para vivir, tal y como lo establece el artículo cuarto constitucional, por lo que esta ley regula que se apoye a estos niños a efecto de que las instituciones les proporcionen un refugio, tratando de cumplir con esta garantía individual, sin embargo en la realidad, han sido rebasadas estas instituciones ya que cada día hay más niños de la calle.
- Niños explotados sexualmente, ya sea porque sean prostituidos, o abusen de estos sin ser prostituidos, en otras palabras, víctimas de la pornografía infantil,

- Niños explotados laboralmente que afecte a su desarrollo físico, mental,
- Niños delincuentes o bien víctimas del delito,
- Niños migrantes o repatriados,
- Niños que han sido víctimas de conflictos armados ó persecución étnica o religiosa.

En segundo término protege a las Mujeres, que se encuentran en las siguientes condiciones que propician desventaja con las demás personas de la sociedad:

- Aquéllas que están embarazadas o en la etapa de lactancia,
- Mujeres adolescentes que son madres solteras,
- Aquéllas que han sido abandonados o han sufrido maltrato de diversa índole.
- Víctimas de la explotación sexual y de cualquier otra índole que hayan sufrido.

En tercer plano esta ley protege a los sujetos que tienen las siguientes peculiaridades:

- Indígenas migrantes, desplazados o en situación vulnerable,
- Adultos mayores que hayan sido abandonados, o sufran alguna discapacidad física o mental o víctimas de maltrato o sean marginados,
- Toda persona que tenga capacidades diferentes o especiales,

- Personas dependientes de aquéllas que estén en prisión o sufran enfermedades como el alcoholismo o de fármaco dependientes,
- Personas enfermas de alcoholismo o fármaco dependencia,
- Personas víctimas de un delito,
- Personas afectadas por un desastre natural, etcétera.

Estos sujetos, de acuerdo a la Ley de la Asistencia Social, ¿Qué derechos tienen?, interrogante que se contesta, con base en el artículo 10 de la citada Ley, y en términos breves tienen los siguientes derechos: Recibir servicios de calidad, sin discriminación, entre otras como; por el color de su piel (raza), género, religión, etcétera. A que sus datos personales, tales como sus condiciones o información sobre el servicio que se les proporcionó sean de carácter confidencial.

C. El Estado rector de la asistencia social, esta rectoría deriva en primer término del contenido normativo del artículo 172 de la Ley General de Salud, mismo que se interpretó en los párrafos anteriores ya que se refiere a que el Gobierno Federal creará un organismo para impulsar la asistencia social, pues bien, se confirma este artículo en la Ley en comento, toda vez que el Estado emitirá una planeación de la política nacional y exterior de la asistencia social, a través de la participación de los Estados y sus Municipios, en el ámbito de sus competencias, apoyándose de los sectores sociales, privados educativos y de toda persona interesada en la promoción y prestación de los servicios de la asistencia social.

En los artículos 5, 28, 29 y 41 de la Ley General de Salud, se establece la participación en la asistencia social, tanto de los sectores, sociales, privados, estatales y municipales se realizará a través de convenios de colaboración o acuerdos interinstitucionales, en los que tendrán una participación relevante, podría decir indispensable, la Secretaría de Salud y el Sistema Nacional para la Integración de la Familia, ya que éstos promoverán ante la administración pública

federal los recursos necesarios para aplicarlos a los programas de asistencia social.

En este orden de ideas la Federación ó el Estado tendrá atribuciones como:

“Artículo 14.- ...

I. La formulación y conducción de la política nacional y el diseño de los instrumentos programáticos necesarios;

II. El seguimiento de Acuerdos, Tratados e Instrumentos Internacionales en materia de asistencia social y atención a grupos vulnerables;

III. La coordinación del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada;

IV. La coordinación del Servicio Nacional de Información de Instituciones de Asistencia Social Públicas y Privadas;

V. El otorgamiento de estímulos y prerrogativas de ámbito federal para fomentar el desarrollo de servicios asistenciales, en el marco de las prioridades nacionales;

VI. El establecimiento y operación de mecanismos de recaudación y canalización de recursos públicos federales, así como la determinación de los sujetos, área geográfica y servicios de carácter prioritario, en que se aplicarán dichos recursos;

VII. La instrumentación de mecanismos de coordinación para la operación, control y evaluación de los programas de asistencia social que las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios realicen apoyados total o parcialmente con recursos federales;

VIII. La vigilancia, en el ámbito de su competencia, del cumplimiento de esta Ley y de los demás ordenamientos que de ella deriven, y

IX. Las demás que ésta y otras leyes reserven a la Federación”.

D. El Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada, este sistema es abordado por el legislador del artículo 22 al 25, sin embargo, únicamente me refiero a los dos más importantes, los cuales nos van a dar su conformación y el objeto por el cual fue creado éste.

De acuerdo con el artículo 22 de la Ley en comento, este sistema esta integrado por:

- a) La Secretaría de Salud;
- b) La Secretaría de Desarrollo Social;
- c) La Secretaría de Educación Pública;
- d) El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia;
- e) Los Sistemas Estatales y del Distrito Federal para el Desarrollo Integral de la Familia;
- f) Los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia;
- g) Las instituciones privadas de asistencia social legalmente constituidas;
- h) Las Juntas de Asistencia Privada;
- i) El Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores;
- j) El Instituto Nacional Indigenista;

- k) El Instituto Mexicano de la Juventud;
- l) El Instituto Nacional de las Mujeres;
- m) Los Centros de Integración Juvenil;
- n) El Consejo Nacional contra las Adicciones;
- o) El Consejo Nacional de Fomento Educativo;
- p) El Consejo Nacional para la Educación y la Vida;
- q) La Lotería Nacional para la Asistencia Pública;
- r) Pronósticos para la Asistencia Pública;
- s) La Beneficencia Pública, y
- t) Las demás entidades y dependencias federales, estatales y municipales, así como los órganos desconcentrados que realicen actividades vinculadas a la asistencia social.”

El artículo citado es uno de los más importantes para el trabajo de esta investigación, ya que establece a Pronósticos para la Asistencia Pública, como uno de los sujetos que integran al Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada.

El objeto de este Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada, como lo señala el artículo 23 es el “promover y apoyar, con la participación de los sectores público, privado y las comunidades, las acciones en favor de las personas y familias a que se refiere esta Ley”.

E. Los artículos 27 y 28 de la Ley General de Salud, fundamenta la constitución del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), ya que este órgano descentralizado juega un papel

importante en la asistencia social de nuestro país ya que va tener como facultades, las siguientes:

- a) Vigilar el estricto cumplimiento de la presente Ley;
- b) Elaborar un Programa Nacional de Asistencia Social conforme a las disposiciones de la Ley de Planeación, los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, y demás instrumentos de planeación de la Administración Pública Federal;
- c) Con fundamento en lo establecido en los artículos 1o., 4o., 7o. y 8o. de la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, y atendiendo al interés superior de la infancia, El Organismo tendrá como responsabilidad coadyuvar en el cumplimiento de esa Ley;
- d) Prestar servicios de representación y asistencia jurídica y de orientación social a niñas y niños, jóvenes, adultos mayores, personas con alguna discapacidad, madres adolescentes y solteras, indigentes, indígenas migrantes o desplazados y todas aquellas personas que por distintas circunstancias no puedan ejercer plenamente sus derechos;
- e) Poner a disposición del Ministerio Público, los elementos a su alcance para la protección de los derechos familiares;
- f) Proponer para su aprobación a la Secretaría de Salud, la formulación de las Normas Oficiales Mexicanas en la materia y apoyarla en la vigilancia de la aplicación de las mismas;
- g) Proponer a la Secretaría de Salud, en su carácter de administradora del Patrimonio de la Beneficencia Pública, programas de asistencia social que contribuyan al uso eficiente de los bienes que lo componen;
- h) Proponer a la Lotería Nacional para la Asistencia Pública y a los Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública programas de

asistencia social que contribuyan al fortalecimiento de los servicios de asistencia social que presten los sectores públicos, sociales y privados;

i) Promover la elaboración de Normas Oficiales Mexicanas en materia de asistencia social, a través de un Comité Técnico de Normalización Nacional de Asistencia Social, que se regulará con base en lo establecido en la Ley Federal de Metrología y Normalización;

j) Supervisar y evaluar la actividad y los servicios de asistencia social que presten las instituciones de asistencia social pública y privada, conforme a lo que establece la Ley General de Salud y el presente ordenamiento;...

w) Coadyuvar con la Secretaría de Relaciones Exteriores en la representación del Gobierno Federal para la ejecución y difusión de programas en materia de asistencia social ante organismos internacionales y multilaterales;

x) Coordinar los esfuerzos públicos y privados, para la integración social de los sujetos de la asistencia, y la elaboración y seguimiento de los programas respectivos;

y) Promover la creación y el desarrollo de instituciones públicas y privadas de asistencia social, y

z) Establecer prioridades en materia de asistencia social”.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, podríamos decir, que es el que se encarga de dirigir la política nacional en materia de la asistencia social, por lo que se apoyará de la emisión de convenios con los gobiernos estatales y municipales así como con los sectores públicos y privados, es de resaltar que propondrá a Pronósticos para la Asistencia Pública los programas para la asistencia social.

Asimismo, será la autoridad administrativa facultada para supervisar a la asistencia social pública y privada, tal y como se

desprende de los artículos citados, también es el que difunde y promueve la captación de recursos para aplicarlos a las prestación de la asistencia social, fortalecerá la asistencia social privada, realizará programas en donde participen los sectores públicos y privados estableciendo una participación de forma proporcional y equitativa.

En este orden de ideas, la asistencia social en nuestro país se realiza bajo la rectoría del Estado, el cual se apoya de los organismos creados por este, siendo los más importantes la Secretaría de Salud y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, ya que estos son los facultados para incentivar y promover la asistencia social, asimismo vigilarán el cumplimiento a la Ley de Asistencia Social y a las Normas Oficiales Mexicanas creadas por estos órganos, teniendo la facultad de implementar sanciones aquéllas personas que presten asistencia social y no cumplan con las disposiciones jurídicas mencionadas.

4.2 Beneficios para la Asistencia Social

Pronósticos para la Asistencia Pública es un organismo de suma importancia para la asistencia social de nuestro país ya que a través de sus aportaciones se realizan diversas acciones de asistencia social.

Aunado al párrafo que antecede, Pronósticos entera los recursos que obtiene a la Tesorería de la Federación que a su vez se convierten en acciones de asistencia social, beneficiando a esta. Un claro ejemplo de estas aportaciones, es la que realizó en el ejercicio fiscal del 2006, en la que apporto “\$2,039.6 millones de pesos a la asistencia pública”.¹³²

Otros beneficios que obtiene la asistencia social, derivado de los recursos que aporta no sólo Pronósticos para la Asistencia Pública, sino también de los ingresos que recauda el Estado y los coloca en la aplicación de los programas de asistencia social, son entre otros:

¹³² <http://www.pronosticos.gob.mx/Informacion/Index1.asp?c=6>

“La aportación de desayunos a escuelas públicas de nivel kinder, en donde diario se aporta a los niños 4,925,145 desayunos escolares, obviamente estos se proporcionan a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

También se abastecen alimentos a 345,262 niños menores de 5 años no escolarizados.

Se distribuyen 4,092 cocinas comunitarias en todo el país.

Gracias a la Asistencia social y a la colocación de las aportaciones de organismos del Estado como Pronósticos para la Asistencia Pública, según cifras del DIF, han cambiado 1,929 localidades en todo el país, y hoy son Comunidades Diferentes.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia ha realizado 103 proyectos de desarrollo de unidades productivas asesorados.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia ha proporcionado más de 1,270,000 terapias en sus unidades de rehabilitación.

En el 2000, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia contaba con 466 unidades básicas y móviles de rehabilitación, hoy suman más de mil en todo el país.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia aporta apoyo en alimentos a 2,480,514 niños en todo el país que no son parte de Programas DIF, independientemente de los desayunos escolares (3,249,885 p anual).

En el 2000 el DIF Nacional transfería 1,615 millones de pesos a los estados.

En el 2007, la meta del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, fue la de aportar más de 4,700 millones de pesos

a los estados a efecto de que sean encaminados a la asistencia pública.

133

Por lo tanto todas estas aportaciones benefician a la asistencia social, fortaleciendo en primer término al individuo que se encuentran en extrema necesidad y una vez que este ha sido beneficiado directamente fortalece a su familia, tomando en cuenta que la familia es una de las células importantes de la sociedad, por ende también beneficia a la sociedad ya que reintegra o incorpora al individuo y a su familia a ésta, dándoles mejores condiciones de vida a efecto estar en igualdad con las demás personas y evitando que se encuentren en desventaja o vulnerabilidad.

Es importante la captación de recursos económicos, tanto de Pronósticos para la Asistencia Pública como de la Lotería Nacional ya que se obtienen estos, a través de la promoción al público de juegos y sorteos, por lo que las personas por su propia voluntad gastan para concursar, en cambio en la otra captación que realiza el Estado es mediante el pago de impuestos afectando al bolsillo de las personas independientemente de su voluntad, en este sentido, podemos decir, que es un beneficio para los individuos el participar en dichos sorteos con la esperanza de obtener una recompensa ya que de esta forma contribuye a proporcionar un beneficio a la sociedad y a ellos mismos ya que si tienen suerte pueden obtener una suma de dinero mayor a la que invirtieron.

Los beneficios de la asistencia social con las aportaciones del Estado, es el fortalecer e impulsar el desarrollo integral de la familia, a través de la promoción y aplicación de políticas públicas, programas y acciones a nivel nacional, estatal y municipal, evitando que día a día, haya mayores grupos de personas vulnerables ó en desventaja, por consiguiente se tendrá un mejor desarrollo social y económico e impulsando indirectamente a la economía nacional ya que habrá más gente productiva, además de que se elevaría la calidad de vida de las personas, asimismo se obtendría un mayor grado de avance en la

¹³³ Estas cifras han sido extraídas de la página web del Sistema Nacional de Asistencia Social: <http://dif.sip.gob.mx/dif/?contenido=16>

educación, siendo este también un fin de la asistencia pública y se reduciría el porcentaje a nivel nacional de la pobreza extrema, sin embargo, lamentablemente la recaudación de impuestos y los recursos económicos que aporta Pronósticos para la Asistencia Pública es insuficiente para solucionar todas las necesidades que se encuentran en nuestro país, por lo que el Estado no ha podido elevar, la calidad de vida de los mexicanos, no niego que no hay avances, ya que como se dijo en párrafos anteriores ha habido avances pero muy lentos.

4.2. Impacto Social en los Estados Unidos Mexicanos

Desarrollaremos este tema analizándolo desde dos vertientes distintas, una enfocada al impacto que provoca en los habitantes la existencia de Pronósticos para la Asistencia Pública, y el otro enfoque es el impacto que existe actualmente frente a las personas marginas y desprotegidas.

Primer vertiente

En nuestra sociedad actual hay un sinnúmero de personas que compran los boletos de Pronósticos para la Asistencia Pública, participando en todos sus sorteos y concursos, con el fin de poder ganar el dinero que se concursa, por lo que ven en Pronósticos para la Asistencia Pública una expectativa que puede cambiar su vida y estatus económico, ya que en ocasiones la bolsa del premio son varios millones de pesos, por ende es atractivo para los participantes, es decir, lo ven como una solución a la vida que viven, pero una gran parte de estos participantes desconocen el objetivo de Pronósticos para la Asistencia Pública, sólo les interesa el salir ganadores de las bolsas millonarias que están en juego y aquéllos participantes que si conocen el fin que Pronósticos para la Asistencia Pública tiene, de igual forma no les interesa, en otras palabras, la conciencia de la mayoría de personas al participar no lo hacen pensando en que contribuirán a la asistencia pública sino al contrario sensu es lo que menos les interesa a ellos sólo les interesa el ser ganadores de un concurso o sorteo, para cambiar su

economía, no dudo que entre en un cien por ciento de los concursantes, haya alguna excepción a la regla que planteó.

El impacto que ocasiona Pronósticos para la Asistencia Pública en las personas, es una esperanza de riqueza para dejar de ser de una clase social y pasar a otra.

La creación de este organismo descentralizado considero que fue una excelente visión por parte del titular del ejecutivo que fundo el nacimiento de este, ya que el fin es eminentemente social y recauda ingresos que alcanzan para subsistencia y para destinarlos a la asistencia social, incentivando a la población, mediante la ilusión de obtener una suma de dinero mayor a la que invirtió, y por muchos años, podría decir que Pronósticos para la Asistencia Pública y Lotería Nacional para la Asistencia Pública eran un monopolio en la actividad de juegos y sorteos al público y con fines sociales, bajo el estricto control de la Administración Pública Federal. La única competencia en el mercado que existía era entre estos dos organismos, por lo que era una competencia sana ya que el público tenía dos alternativas, pero la que eligiera, no afectaba al Estado ya que ambos pertenecen a este, además de que los dos tienen como objetivo común el captar recursos económicos para destinarlos a la Asistencia Social Pública, sin embargo, actualmente estas entidades de la Administración Pública Federal, deberán competir con el sector privado al autorizarse la realización de sorteos similares a los de Pronósticos para la Asistencia Pública.

En este sentido, me refiero a Grupo Televisa, la cual se convirtió súbitamente en el principal competidor de Pronósticos para la Asistencia Pública y Lotería Nacional para la Asistencia Pública, en un negocio que hace de la recreación un juego en donde la suerte se supone hará realidad el sueño de una gran cantidad de personas, el de convertirse en millonarios de la noche a la mañana, sin más esfuerzo que invertir unos pesos.

Sin embargo, más allá de la lucha por un segmento de mercado, lo que está en riesgo es la recreación como factor detonante del desarrollo, porque cada peso que se gaste con los operadores privados es un peso

que no llega a la asistencia pública, la que es financiada en parte por los recursos obtenidos tanto de Pronósticos para la Asistencia Pública como de Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

Por lo anterior, es necesario fortalecer a los organismos públicos descentralizados encargados de apoyar económicamente a las actividades a cargo del Ejecutivo Federal en el campo de la asistencia pública, ya que de no hacerlo se tendrán que destinar recursos presupuéstales para cubrir los servicios asistenciales de la población que más los requiere.

Ahora bien, si dejarán de existir Pronósticos para la Asistencia Pública y Lotería Nacional no sólo afectarían a la Asistencia Pública y a los grupos de personas más vulnerables sino a todas las clases sociales de nuestro país ya que los recursos económicos que se captan a través de estas dos entidades son relevantes en el programa nacional de desarrollo social y al no contar el Estado con estos recursos, pues, simplemente se elevaría la carga fiscal, inventando algún otro impuesto para subsanar estas pérdidas, obviamente el impuesto sería de observancia general y obligatorio, en cambio aún en la actualidad, los ingresos que perciben estos dos organismos se captan a través de la voluntad libre de las personas que eligen jugar esos sorteos, por consiguiente la afectación sería en forma global, afectando a la asistencia social y a la población en general.

Porque pongo un escenario tan dramático, simplemente porque la empresa que está explotando los juegos y sorteos, es una de las más fuertes no sólo en los Estados Unidos Mexicanos sino en Latinoamérica, teniendo junto con la otra televisora (TV Azteca), el monopolio de los medios de comunicación masivos en televisión y en radio, por lo que es una de las empresas más ricas económicamente, además de que tiene en su poder la más alta tecnología, la información y la difusión ya que no le cuesta nada promocionar al público sus juegos y sorteos. Desde mi perspectiva, uno de los poderes que ostenta Grupo Televisa, que es relevante en la competencia con las entidades paraestatales referidas, es sin lugar a dudas el poder de la información ya que a través de la televisión y el radio, puede manipular e influir en los espectadores a

efecto de que compren sus productos, como lo son sus juegos y sorteos, siendo estos los dos medios de comunicación más importantes en nuestro país ya que en la actualidad la mayor parte de nuestra población cuenta con una televisión o un radio, tomando en cuenta que sus periodistas o comunicólogos pueden convertir de la noche a la mañana a una persona en un héroe o en un villano, por lo que en este campo lleva una gran ventaja en comparación de nuestros organismos, ya que Pronósticos para la Asistencia Pública y Lotería Nacional para la Asistencia Pública, le pagan para que difundan sus juegos y sorteos para darle algunos minutos en los comerciales televisivos o de radio y el precio varía de acuerdo a las horas que se quieran anunciar, esto derivado de la audiencia de espectadores y de la programación transmitida, ya sea televisiva o radiofónica . Otro razonamiento, es con relación al poder económico ya que esta empresa tiene los medios económicos para inyectarle el dinero que quiera a los juegos y sorteos, para dar una buena competencia a Lotería Nacional y a Pronósticos para la Asistencia Pública, por lo que ojalá y el Estado autorice un buen presupuesto a esas dos entidades con el cual puedan competir con Grupo Televisa.

Aunado a las ideas expresadas en el párrafo que antecede, sí a través del paso de los años, la iniciativa privada gana la carrera en el mercado de la venta de los productos llámese juegos y sorteos a Pronósticos para la Asistencia Pública y Lotería Nacional, resaltando que a la fecha sólo existe una empresa ofreciendo estos productos, sin embargo a corto, mediano o largo plazo, pueden existir más empresas con este mismo giro, derivado de esto podría haber probabilidades que tanto Lotería Nacional como Pronósticos para la Asistencia Pública aparecieran en números rojos, es decir incosteable, por ende dejarán de subsistir.

Este escenario planteado es un gran impacto social, por lo que es muy importante difundir el objeto y fin que tienen Pronósticos para la Asistencia Pública y Lotería Nacional para la Asistencia Pública que son los beneficios para la asistencia pública de los productos y servicios que comercializan, para diferenciar los productos del gobierno federal

de los del sector privado, procurando no perder la cuota de un mercado que se estima será muy competido y en el que está por delante el interés de los que menos tienen, por lo que es necesario implementar actividades promocionales que coadyuven a incrementar los ingresos Pronósticos para la Asistencia Pública y Lotería Nacional para la Asistencia Pública difundiendo el impacto y los beneficios para la asistencia pública, no queda más que invitarlos y recomendarles no participar en los sorteos de Grupo Televisa, por una simple e importante razón y es en cuanto al fin o destino que le dan a los ingresos o utilidades que recaudan por estos sorteos, pues bien, esta diferencia deriva del propio nombre de la entidad paraestatal objeto de este estudio, al llamarse Pronósticos para la Asistencia Pública, en estas dos últimas palabras se encuentra dicho distingo, también incluyó a Lotería Nacional para la Asistencia Pública, ya que tiene el mismo objeto y fin, es decir, sus utilidades las invierte el Estado en apoyar a la gente más pobre y necesitada del país.

En este sentido y reflexionando sobre el fin y objetivo de Pronósticos para la Asistencia Pública y Lotería Nacional, dejó a ustedes la siguiente reflexión: “no creen que es mejor que nuestro dinero vaya a la beneficencia pública.

Segunda vertiente

Considero que la asistencia social que es brindada por el Estado no es suficiente, ya que es sorprendente caminar por las calles de nuestra ciudad, ya que nos encontramos “n” cantidad de niños que viven en la calle en alto grado de desnutrición, afectados por la dependencia de las drogas y el alcoholismo, ancianos e indigentes sin trabajo que andan de pordioseros, en las clínicas de atención médica como el ISSSTE o el IMSS y otras, en muchas de las ocasiones no cuentan con medicamento básico para restablecer la salud de las personas, existiendo un desabastecimiento en medicamentos.

Por lo tanto, el impacto social que genera es de tristeza, ya que si nos ponemos ayudar a todas las personas que nos encontramos en un

día por nuestras calles no acabaríamos, eso por un lado, sin menospreciar la discriminación que existe con las personas ancianas o indígenas y niños de la calle, no solo por la sociedad sino por las propias autoridades.

Los grupos de personas vulnerables y desprotegidas son también causa de la deficiencia que existe en el planteamiento de la política económica y de desarrollo social, implementada por nuestros gobernantes, un ejemplo claro, que se vive en la actualidad, es la falta de empleo ó la existencia de este pero mal remunerado, trayendo como consecuencia, un desequilibrio familiar llegando en algunos casos al rompimiento de la familia, ya que la falta de dinero hace que el padre o madre de familia migre al famoso sueño americano o se dediquen a delinquir o bien se divorcien o separen, asimismo pueden buscar una salida en el alcoholismo o en la drogadicción, desprotegiendo en su caso a los hijos y a ellos mismos.

Tocando el tema de cuantos mexicanos tienen derecho a una atención médica, y según datos arrojados por el INEGI, hasta el año 2005, que fue la última actualización del censo poblacional, establece que sólo el cinco por ciento de la población no tiene asistencia médica, en este sentido y si confiamos en estos datos, podría decir que la asistencia social respecto a la atención médica es favorable. Sin embargo, habría que cuestionar a los médicos que prestan la atención médica para ser una valoración global si la asistencia social en la atención médica es deficiente, favorable o sobresaliente y establecer el avance en esta materia. Algunos gobernantes han creado el famoso seguro popular para aquéllas personas que no tienen derecho a una atención medica privada y pública (IMMS ó ISSSTE), en lo particular considero que es una buena medida ya que tiene como fin el de apoyar a gente necesitada, cumpliendo con una de las acciones de la asistencia social. Me viene a la mente una anécdota, la cual me permito comentar, ya que al platicar con un médico que labora en un hospital del Departamento del Distrito Federal y al implementar el gobierno local el seguro popular, estableciendo la política de otorgar a cualquier persona que solicitará atención médica independientemente si era residente del

Distrito o de otro Estado, la obligación del médico era brindarle la atención médico-paciente, pero que sucede en la realidad, pues bien lo que resultó fue una sobrepoblación de pacientes ya que no sólo acudían del Distrito Federal sino también del Estado de México, y el Gobierno del Distrito Federal no aumento su plantilla de médicos así como tampoco dio mas medicamentos, por consiguiente trajo consigo una deficiente atención-médica, ya que los médicos tenían que atender a los pacientes en condiciones desfavorables y sin medicamentos, ya que en algunas ocasiones los atendían en el pasillo del hospital debido a falta de espacio y camillas, de ahí que los gobernantes deben de analizar previamente las ventajas y riesgos, a efecto de mejorar las condiciones de vida de las personas.

No niego que haya avances en la asistencia social por parte del Estado, lo que ha pasado es que no ha habido una solución que ponga tope al surgimiento de mas personas desprotegidas o vulnerables, un ejemplo, es con los niños de la calle, la solución no es que se les de dinero, porque se lo van a gastar en sus adiciones y van a seguir siendo los mismos seres miserables, la solución es que a través de las instituciones públicas se reactive ese individuo a la sociedad, proporcionándole un empleo y como lo dice la garantía individual consagrada en el artículo cuarto constitucional una vivienda digna, ya que sufren discriminación por parte de algunas personas que difícilmente les proporcionarían un trabajo digno, lo mismo pasa con los indígenas.

En este orden de ideas y del impacto social reflejado ante las políticas del Estado, considero que el Estado como rector de la asistencia social y a través del Gobierno Federal, estatal y municipal e incluyendo a los otros dos poderes, deben de plantear una Política Nacional para brindar la asistencia social y tratar de que no avance tan rápido la existencia de más gente necesitada en las diversas variantes que puedan sufrir, obviamente, esta planeación deben de realizarla pensando en este grupo de personas y no en obtener algún beneficio personal o por cuestiones políticas que realcen la figura de estos, fuera de corrupción. Por lo que el ideal sería que se creará un Programa

Nacional para la Asistencia Social no sólo para un período sexenal sino a futuro, a que me refiero con esto, a la tradición que ha existido en nuestra historia ya que un presidente termina su período e instauró una política nacional y al llegar el siguiente, implementa la suya, aunque la otra política haya tenido puntos interesantes pero simplemente no la sigue porque era del partido político opositor o por pasar a la historia.

Por lo que en este programa debe de proteger a las instituciones públicas que brindan recursos a la asistencia social como lo es Pronósticos para la Asistencia Pública evitando su desaparición al menos que ya no cumplan con su objetivo.

Culmino este tema manifestando lo siguiente:

“Urge un Programa Nacional para la asistencia social, fuera de corrupción e intereses económicos, políticos y sociales”.

CONCLUSIONES

Primera.- Estado es una sociedad humana, establecida en un determinado territorio, regida por un poder supremo, sujeto a un orden jurídico vigente, así como a un poder soberano, que se conduce y actúa de forma autónoma e independiente para dirigir su vida tanto interior como exterior, tendiente a la realización de la totalidad de los fines humanos.

Segunda.- El Estado es una persona moral, sujeto de derechos y obligaciones, el cual se regula en su estructura y funcionamiento por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes administrativas secundarias, asimismo, puede sostener relaciones de Derecho Civil, pero nunca perdiendo su carácter de Estado.

Tercera.- La Administración Pública Federal, es una de las funciones del Poder Ejecutivo.

Cuarta.- La Administración Pública Federal, se divide en centralizada y paraestatal y se rige a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Quinta.- Pronósticos para la Asistencia Pública es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya sectorización administrativa corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sexta.- El objeto y fin de Pronósticos para la Asistencia Pública es la obtención de recursos para destinarlos a la Asistencia Social, los cuales se realizan a través de la Tesorería de la Federación.

Séptima.- La asistencia social en los Estados Unidos Mexicanos se da mediante acciones que van encaminadas a apoyar a personas necesitadas, ya sea por que estén en desventaja física, mental, económica y social con respecto a las demás personas. Dichas acciones se realizan mediante instituciones públicas como lo es entre otras Pronósticos para la Asistencia Pública o instituciones privadas, a las primeras se les

denomina como asistencia pública, porque las implementa el Estado a través de organismos creados y facultados para tales efectos, a las segundas se les conoce como asistencia privada en virtud de que quienes la realizan son los particulares.

Octava.- Las principales leyes que regulan y fundamentan a la asistencia social a nivel federal son:

- a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) La Ley General de Salud, y
- c) La Ley de Asistencia Social

Novena.- El Estado ejerce la rectoría de la asistencia social en nuestro país, a través de la Secretaría de Salud ya que a ésta la faculta para dirigir y supervisar la asistencia social en el país, asimismo, se apoya del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada, conformado por diversas instituciones, siendo una de estas Pronósticos para la Asistencia Pública, así como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Décima.- Las autoridades administrativas más importantes en los Estados Unidos Mexicanos con relación a la asistencia social, son la Secretaría de Salud y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), ya que coadyuvan al Estado en la implementación de Programas Nacionales en materia de Asistencia Social, ya que tienen facultad para crear Normas Oficiales Mexicanas que regulen la prestación de servicios de Asistencia Social, coordinan la promoción e incentivan la asistencia social mediante convenios de coordinación con entidades federativas, municipios e incluso con países por medio de la Secretaría de Relaciones Exteriores y con particulares, asimismo serán los guardianes de vigilar que las instituciones públicas y privadas cumplan con su objetivo primordial que es el de prestar asistencia social conforme a las normas jurídicas aplicables, como pueden ser entre otras, la Ley General de Salud, la Ley de Asistencia Social y las Normas Oficiales Mexicanas elaboradas por estos dos organismos.

Décima primera.- Pronósticos para la Asistencia Pública es una de las más importantes instituciones de la asistencia pública

en la Administración Pública Federal ya que año con año aporta millones de pesos para esta noble causa, beneficiando a la asistencia social de nuestro país, ya que gracias a estas aportaciones, el Estado las convierte en estímulos para la educación, atención médica, alimentación, entre otros, mismos que van dirigidos a la gente que los necesita.

Décima segunda.- El impacto social que provoca Pronósticos para la Asistencia Pública en las personas, es una esperanza de riqueza, sin importarles o sin saber que el objeto y fin de Pronósticos para la Asistencia Pública es la obtención de recursos para destinarlos a la asistencia pública.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, “Derecho Administrativo Especial”, Vol. 1, Edit. Porrúa, 3ª ed., México, 1998.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, “Teoría General del Derecho Administrativo”, Primer Curso, Edit. Porrúa, 9ª ed. México, 1990.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, “Compendio de Derecho Administrativo”, Parte General, Edit. Porrúa, 4ª ed. México, 2003.
- BESAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, Agustín, “Teoría del Estado”. Editorial Jus, 9na. Ed. México, 1985.
- CANASI, José. “Derecho Administrativo” Vol. I. Parte General. Editorial Desalma. 1ª. Reimpresión, México 1981.
- DE LA CUEVA, Mario, “La Idea del Estado”. Edit. Fondo de Cultura Económica Universidad Nacional Autónoma de México, 5ª ed. México, 1996.
- BURGOA, Ignacio. “Derecho Administrativo y Administración Pública”. Editorial Porrúa. México, 2006.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “Derecho Administrativo y Administración Pública”. Editorial Porrúa. México, 2006.
- FRAGA, Gabino, “Derecho Administrativo”. Edit. Porrúa, 32ª ed., México, 1993.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, “Introducción al Estudio del Derecho”, Editorial Porrúa, Cuadragésima ed., México, 1989.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. “Derecho Administrativo 1er. y 2º cursos”. Editorial OXFORD. 5ta. Ed. México, 2006.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento
- Ley de Asistencia Social
- Ley General de Salud
- Ley Federal de Juegos y Sorteos y su Reglamento
- Código Civil para el Distrito Federal
- Código Civil Federal

- Código Federal de Procedimientos Civiles
- Código Mercantil
- Decreto de Creación de Pronósticos para la Asistencia Pública publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1978 y sus respectivas modificaciones.
- Estatuto Orgánico de Pronósticos para la Asistencia Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 2006.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- DE PINA VARA, Rafael. “Diccionario de Derecho”. Editorial Porrúa. 34°. Ed. México, 2005.
- Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Vigésima primera ed.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Edit. Porrúa, 9ª ed. México 1996.
- Cd Room “Diccionario de la Lengua Española”. 22ª edición. Editorial Publicaciones Real Academia Española. 2001.
- Instituto Nacional de Administración Pública. “La asistencia social municipal, Guía técnica núm. 15”. Editorial Instituto Nacional de Administración Pública. México, D.F., 1992. Págs. 45.

Páginas WEB:

<http://www.pronosticos.gob.mx>

<http://www.ccem.org.mx/what.htm>

<http://www.pronosticos.gob.mx/Informacion/Index1.asp?c=6>

<http://dif.sip.gob.mx/dif/?contenido=16>