



**La administración pública y
el derecho a la protección
de la salud en
Méjico**



VALENTÍN H. YÁÑEZ CAMPERO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD EN MÉXICO

**LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y EL DERECHO A LA
PROTECCIÓN DE LA
SALUD EN MÉXICO**



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Diseño de Portada: Edgar A. Rodríguez Cuevas

Corrección: Adriana J. Paz Mojica

La administración pública y el derecho a la protección de la salud en México

ISBN 968-6080-25-2

D.R. © Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca, Col. Palo Alto

C.P. 05110, Delegación Cuajimalpa, México, D.F.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra siempre y cuando sea sin fines de lucro y se cite la fuente.

Impreso y hecho en México

ÍNDICE	PÁGINA
PRESENTACIÓN	VII
PRÓLOGO	IX
PROEMIO	XIII
INTRODUCCIÓN	XXIX
 CAPÍTULO PRIMERO	
ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA SALUD PÚBLICA EN MÉXICO.	1
1.1. El concepto de salud en el Estado moderno.	1
1.2. Antecedentes de la salud pública en México.	13
1.3. Las instituciones de salud en el marco jurídico.	21
 CAPÍTULO SEGUNDO	
EL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD Y EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD.	47
2.1. La protección a la salud como derecho universal.	47
2.2. Características de la seguridad social.	54
2.3. La protección de la salud como derecho constitucional.	56
2.4. El Sistema Nacional de Salud.	60
 CAPÍTULO TERCERO	
EL SECTOR SALUD EN MÉXICO.	69
3.1. La administración pública y la salud.	69
3.2. Sector salud.	74
3.2.1 Antecedentes.	74
3.2.2. Sector salud y seguridad social.	74
3.2.3. Sector salud.	77

CAPÍTULO CUARTO

LAS DEPENDENCIAS QUE INTEGRAN EL SECTOR SALUD.	91
4.1. Secretaría de Salud.	92
4.2. Instituto Mexicano del Seguro Social.	94
4.3. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.	104
4.4. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.	108
4.5. Institutos Nacionales de Salud.	111

CAPÍTULO QUINTO

LOS INSTRUMENTOS DEL GOBIERNO FEDERAL PARA HACER EFECTIVO EL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD.	119
5.1. Consejo de Salubridad General.	119
5.2. El Plan Nacional de Desarrollo.	121
5.3. La Ley General de Salud.	123
5.4. El Consejo Nacional de Salud.	127
5.5. El Gabinete de Salud.	129

CONCLUSIONES

133

BIBLIOGRAFÍA

139

PRESENTACIÓN

El nivel de salud de una nación, en gran medida indica el grado de desarrollo social y económico que ha alcanzado. Por ello, la salud ha dejado de pertenecer de manera exclusiva a las ciencias médicas para convertirse también en objeto de estudio de diversas disciplinas, entre ellas la administración pública, el derecho y la economía.

Este enfoque multidisciplinario ha tenido impacto en la concepción que la acción del Estado debe tener en la esfera de la protección de la salud y en consecuencia no solamente se le ha otorgado el carácter de un derecho social con rango constitucional, sino que en la actualidad se le ubica en el terreno de las políticas sociales básicas de una comunidad nacional. En este sentido no se concibe ya que el avance de la salud colectiva se encuentre separada de los logros en la educación, la vivienda y la alimentación de la población.

Para concretar este derecho social, el Estado mexicano ha debido adaptarse a una serie de situaciones que se han constituido en retos permanentes para el desarrollo del sector salud: el crecimiento poblacional, la transición epidemiológica, nuevas enfermedades, las restricciones financieras y presupuestarias, el incremento en los costos, el aumento de la demanda y al encarecimiento de los insumos, entre otros.

El Estado es considerado la representación política de la sociedad y como tal para cumplir su misión institucional; debe revisar lo que hace, cómo lo hace y qué debe hacer

en el futuro, por eso los procesos de reforma estatal tienen importancia creciente. Son procesos inducidos, calculados y ejecutados mediante la participación de la sociedad y del propio gobierno. Por su naturaleza e incidencia, están orientados a dotar a la comunidad de mejores condiciones de vida. Son una alternativa para responder con inteligencia al cúmulo de necesidades, retos y desafíos de la vida social.

La administración pública y el derecho a la protección de la salud en México, título de la obra que presentamos representa una acción más para dar cumplimiento al objetivo del Instituto Nacional de Administración Pública de promover y difundir el conocimiento y el desarrollo de las ciencias administrativas.

En esta obra, el autor, que ha conocido por dentro las entrañas de las instituciones del sector analiza la tarea pública de la salud desde la óptica del desarrollo histórico de sus organizaciones hasta la prospectiva que plantea la factibilidad de dotarlo de nuevos elementos que permitan racionalizar su estructura y funcionamiento con base en una real distribución de competencias y facultades con orientación descentralizada, en la cual lo local y lo regional tienen especial relevancia.

El INAP pone a disposición de los estudiosos de la materia esta investigación con el deseo de contribuir a motivar la reflexión, análisis y formulación de propuestas para que el Estado responda con eficacia y capacidad pública a la necesidad de responder a las demandas de salud de la población y con ello al bienestar social de los mexicanos.

José Natividad González Parás
Presidente del Consejo Directivo del
Instituto Nacional de Administración Pública

PRÓLOGO

Estamos ante un nuevo esfuerzo intelectual por dar a conocer la evolución de las instituciones encargadas del cumplimiento de uno de los derechos sociales que desde 1917 ha sido una preocupación inmarcesible de médicos, profesionales de la salud, administradores y juristas que han tratado de incitar el debate, dando a la imprenta sus inquietudes, experiencias y reflexiones.

Por fortuna la literatura jurídica ha sido intermitente desde la elevación constitucional del derecho a la protección de la salud en 1983, en especial desde la publicación de la obra dedicada a la adición del entonces párrafo tercero del artículo 4 de nuestro Código Político, que coordinó el Dr. Guillermo Soberón Acevedo, donde los juristas José Francisco Ruiz Massieu y Salomón Díaz Alfaro iniciaron los estudios sistemáticos sobre dicho derecho de naturaleza social y programático.

También ha destacado el Instituto Nacional de Administración Pública en la promoción de estudios dedicados al derecho a la protección de la salud, a las instituciones sanitarias del Estado mexicano y al Sistema Nacional de Salud. El caudal doctrinario continúa, al mismo tiempo de ser una contribución a la vigencia del Estado Social de Derecho, que de ninguna manera puede desaparecer como conquista del pueblo mexicano.

La obra que nos ocupa se inscribe en la formidable corriente teórica antes señalada, y en la que próximamente veremos la obra panorámica sobre el Derecho de la Salud, que

elaboran los juristas Mario Melgar Adalid y Miguel Pérez López, dentro del proyecto "Enciclopedia Jurídica Mexicana", que organiza minuciosamente el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, bajo la dirección del Dr. Diego Valadés, otro pionero de los estudios jurídicos sanitarios.

La metodología utilizada en esta investigación es interdisciplinaria, pues se apoya en los fundamentos del derecho público, la ciencia política, la historia de las instituciones y la teoría de la administración pública. Además la experiencia personal de Valentín H. Yáñez Campero como servidor público del Sector Salud se nota en las páginas de su obra. La vocación de servicio no es un concepto retórico o hueco para quienes han dedicado su vida a lograr que la salud de los mexicanos sea real, desde cualquiera de las posiciones del inmenso Sector Salud.

El análisis institucional del Sector Salud no debe apreciarse como una relación acrítica —y consecuentemente estéril— de unidades, órganos, dependencias y entidades, sino que trata de exponer los goznes, las ligas y los engranes que permiten la interacción programada, sistemática y de alta responsabilidad social del Estado, que rehuye la mezquindad economicista, la paralización por escasez de recursos o la adopción sin sentido de posiciones o modas que alejan la salud cabal de la población, sin importar su posición en el espectro social.

Yáñez Campero abreva en la portentosa arteria humanista que da vida al Derecho Mexicano de la Salud y que seguirá palpitante en el texto de la Ley Suprema y de la legislación secundaria, así como en las múltiples formas de expresión del Sector que tuve el honor de encabezar. Además empiezan a avizorarse nuevos campos que a las generaciones viejas, maduras y nuevas de juristas, médicos, profesionales de la salud y filósofos, los obliga a sentarse en las mesas del debate, para acometer con responsabilidad y

PRÓLOGO

solidaridad, sin prejuicios de cualquier índole, pues el implacable avance de la ciencia y la tecnología hacen necesario el estudio y la reflexión sobre los temas de la Bioética y del Genoma Humano.

Debemos mantener la constancia, como Yáñez Campero, en el análisis, investigación y cumplimiento de las funciones asignadas a un Sector que, me consta, trata de hacer un México sano y justo.

JOSÉ ANTONIO GONZÁLEZ FERNÁNDEZ

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

CONSEJO DIRECTIVO COORDINACIONES

Presidente

José Natividad González Parás

Vicepresidentes

Alejandro Carrillo Castro

Guillermo Haro Bélchez

Consejeros

Arsenio Farell Cubillas

Sergio García Ramírez

Omar Guerrero Orozco

Carlos Jarque Uribe

Maria del Carmen Pardo

Fernando Solana Morales

Jorge Tamayo López-Portillo

Javier Treviño Cantú

Pedro Zorrilla Martínez †

Tesorero

Alejandro Valenzuela del Río

Secretario Ejecutivo

Néstor Fernández Vertti

Desarrollo y Formación

Permanente

Elena Jeannetti Dávila

Estados y Municipios

José de Jesús Arias Rodríguez

Consultoría y Asistencia Técnica

María Angélica Luna Parra

Investigación y Desarrollo de

Sistemas

Andrés Andrade Berzabá

Programa de Profesionalización

del Servicio Público

Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra

Administración y Finanzas

Valentín H. Yáñez Campero

Comité Editorial

Andrés Andrade Berzabá

José de Jesús Arias Rodríguez

Yolanda de los Reyes

José Chanes Nieto

Néstor Fernández Vertti

Virgilio Jiménez Durán

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

MIEMBROS FUNDADORES

Antonio Carrillo Flores	Mario Cordera Pastor
Gilberto Loyo	Gabino Fraga Magaña
Rafael Mancera Ortiz	Jorge Gaxiola
Ricardo Torres Gaytán	José Iturriaga
Raúl Salinas Lozano	Antonio Martínez Báez
Enrique Caamaño Muñoz	Lorenzo Mayoral Pardo
Daniel Escalante	Alfonso Noriega
Raúl Ortiz Mena	Manuel Palavicini
Rafael Urrutia Millán	Jesús Rodríguez y Rodríguez
José Attolini	Andrés Serra Rojas
Alfredo Navarrete	Catalina Sierra Casasús
Francisco Apodaca	Gustavo R. Velasco
Álvaro Rodríguez Reyes	

CONSEJO DE HONOR

Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Raúl Salinas Lozano
Adolfo Lugo Verduzco

*La administración pública y el derecho a la protección
de la salud en México*

Se terminó de imprimir en diciembre de 2000.
por Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V., Emma No. 75
Col. Nativitas, México, D.F.

La edición en tiro consta de 1000 ejemplares y estuvo
al cuidado de la Subcoordinación de Difusión.

Distribución a cargo del INAP.