

4/70



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

Comentarios Sobre Algunos Organismos Descentralizados de Previsión Social en el Derecho Mexicano del Trabajo

197

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:

Francisco Martínez Santiago

MEXICO, D. F.

12149

1979



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

**COMENTARIOS SOBRE ALGUNOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS
DE PREVISION SOCIAL, EN EL DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO**

CAPITULO PRIMERO

FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA	2
a).- Centralizada	3
b).- Desconcentrada	21
c).- Descentralizada	34

CAPITULO SEGUNDO

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA SEGUN LA TEORIA INTEGRAL	52
a).- Exposición de la Teoría Integral	53
b).- La Descentralización Administrativa en el De- recho Administrativo Social	67
c).- El Derecho Administrativo del Trabajo y la Ad- ministración Social	78

CAPITULO TERCERO

COMENTARIOS SOBRE ALGUNOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE PREVISION SOCIAL, EN EL DERECHO MEXICANO DEL TRABA- JO	89
a).- Instituto Mexicano del Seguro Social	90
b).- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	114
c).- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda pa- ra los Trabajadores	133
CONCLUSIONES	150
BIBLIOGRAFIA	153

CAPITULO PRIMERO

FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

- a).- Centralizada**
- b).- Desconcentrada**
- c).- Descentralizada**

FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

a) Centralizada

Para el estudio de nuestro primer capítulo, es necesario que para mayor comprensión del mismo, hagamos una diferenciación en lo que respecta y en lo que los autores han llamado Formas de Organización Política, y Formas de Organización Administrativa.

Para tal efecto, seguiremos de cerca a los criterios sustentados por los tratadistas de la materia, como lo son : el Dr. Andrés Serra Rojas, en lo tocante a su obra "Derecho Administrativo", al Dr. Gabino Fraga, en lo que respecta a su obra titulada "Derecho Administrativo", y el maestro Miguel Acosta Romero, en su obra titulada "Teoría General del Derecho Administrativo", concordando éstos en los puntos fundamentales de su desarrollo.

Partimos por precisar lo que el Dr. Serra Rojas nos aporta - sobre lo que debe entenderse como formas de organización política, para después ocuparnos de las formas de organización administrativa, siguiendo las pautas trazadas por nuestro autor mencionado.

"Las formas de organización política, se refieren a las for-

mas de Estado, y a su vez comprenden todos los aspectos del mismo, es decir, es un conocimiento que comprende la totalidad del orden jurídico vigente en un Estado, y que abarca a todos sus órganos. (1)

El Estado Central conocido también con el nombre de Estado Unitario, se contrapone al Estado Federal, según si los elementos que lo estructuran dependan o no de uno o varios órganos que forman el centro del poder del Estado.

El accionar de esos órganos centrales comprenden a la extensión de toda la república. Un solo poder que manda y actúa con los elementos que le están directamente subordinados. El gobierno central asume en su totalidad las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. No existe ningún otro órgano que comparta el ejercicio del poder público.

El Estado Federal entrega el poder a la federación, a las entidades federativas y a los municipios, subordinados a su propio ordenamiento jurídico, el Estado Federal tiene vigencia en toda la extensión del territorio nacional; el estatal y municipal en sus propias demarcaciones geográficas.

Por consiguiente, la centralización política es el proceso mediante el cual los órganos federales del Estado, agrupan facultades con menoscabo de las formas políticas locales o re-

gionales.

Nuestro autor cita al jurista Maurice Hauriou, para fijar lo que respecta al concepto centralizar; y empieza diciendo : - significa acumular en manos del gobierno central todo lo que existe en un pueblo de poder del Estado. En otras palabras, - de poder político y temporal, civil o militar, de suerte que el Estado político y temporal sea una unidad política, diplomática, legislativa, judicial, militar, etc.; esto es propiamente la centralización administrativa que tiene por objeto - los poderes concernientes a la política y a la gestión de los intereses más generales de los habitantes, y a la cual se - - agrega seguramente una centralización social que se manifiesta en el aumento de población urbana, y en una intensificación de las relaciones sociales.

Para continuar con nuestro método de tratamiento propuesto, - nos toca ahora ocuparnos de las formas de organización administrativa, las cuales comprenden las formas de centralización, desconcentración y descentralización, que serán tratadas de manera particular en el desarrollo del presente capítulo.

El Dr. Serra Rojas, nos da el siguiente criterio sobre la concepción de las formas de organización administrativa : " Las-

formas de organización administrativa, se consideran en dos - grandes ramas : la centralización y la descentralización, referidas ambas a la materia federal". (2)

Agrega nuestro autor citado que el régimen de la centralización administrativa, o formas administrativas centralizadas, se puede reducir a las dos formas siguientes :

- a) El régimen de centralización administrativa propiamente dicho, que consiste cuando los órganos se encuentran articulados en un orden jerárquico que dependen del poder central.
- b) El régimen de centralización administrativa con desconcentración se caracteriza porque no se separa de la organización centralizada, y se le otorgan facultades diversas a los órganos para que actúen y decidan, dentro de los límites establecidos por la ley, la cual, les hace responsables en cada uno de sus actos que se vean -- precisados a realizar.

El régimen de la descentralización administrativa se caracteriza porque existe una diversificación en la coordinación administrativa, pero esto no implica una separación o independización, sino que aleja la jerarquía administrativa, conservando el poder central su control de mando y vigilancia.

Ya que esta forma administrativa se tratará en forma pormenorizada, apuntamos a manera de referencia que ésta adopta las siguientes formas que son :

- a) Descentralización por Región
- b) Descentralización por Servicio
- c) Descentralización por Colaboración

Para concluir este marco de introducción afirmamos que las formas de organización administrativa, son el instrumento mediante el cual la Administración Pública, desarrolla su función ya -- que organiza a los poderes públicos, de la forma más adecuada para el buen desempeño de su función.

Partiendo de este marco introductivo nos toca ahora analizar a la primera forma que es la Centralización; y para tal efecto - apuntamos los criterios de los tres juristas que nos han dado luz en el desarrollo del presente inciso.

El Dr. Gabino Fraga define la centralización administrativa diciendo : "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 ". (3)

Puede afirmarse que el régimen de la Centralización Administrativa constituye la forma principal de la organización administrativa y el tratamiento viene a implicar, tener el conocimiento de la organización del poder ejecutivo en el cual se concentra la mayor parte del vasto campo de la función administrativa y que según nuestro sistema constitucional, en el poder ejecutivo es preciso hacer distinción de dos elementos, en primer lugar el titular del mismo y en segundo el conjunto de órganos que le están subordinados, ya que el Presidente de la República tiene en nuestra organización constitucional, un doble carácter que es : el de órgano político y el de órgano administrativo.

Su naturaleza política se deriva de la relación directa e inmediata que mantiene con el Estado y con los otros órganos representativos del mismo Estado. Dentro de la esfera de actividades que le señala la ley, por lo tanto su voluntad es la que viene a constituir la voluntad del ordenamiento jurídico y político de una nación.

Examinando el carácter de órgano administrativo que le es atribuíble al Presidente de la República, debemos decir que tal carácter se constituye cuando éste obra como autoridad administrativa desempeñando la función administrativa, siguiendo la voluntad del legislador, a diferencia de cuando obra como órga

no político, situación en la cual se realiza su propia voluntad, lo cual resulta ser la voluntad del Estado, dado el carácter representativo con que la realiza.

Como autoridad administrativa, el Presidente de la República, - constituye el Jefe de la Administración Pública Federal ocupando el lugar de más alto nivel de la jerarquía administrativa, - concentrando en su persona los poderes de mando, de decisión, - actos que son necesarios para que pueda mantenerse la unidad en la administración.

Habiendo fijado el doble carácter del órgano supremo de la Administración Pública, que es el Presidente de la República, - afirmamos que la Centralización Administrativa, organiza exclusivamente al poder ejecutivo federal, que se desenvuelve en un conjunto de órganos superiores, que mandan en relación de estricta dependencia; y de órganos inferiores que obedecen las órdenes e instrucciones de aquéllos.

La complejidad de la administración nos obliga a observar que - un número importante, pero limitado, de asuntos federales o de política nacional, pasa al conocimiento del Primer Magistrado.- La vigilancia de los demás asuntos administrativos, se entrega a los órganos que tienen facultades de mando y decisión en grados diversos, existiendo una competencia en una escala descendente de puestos burocráticos. En esta forma de organización se

concentran actividades administrativas en una administración -- única, jerarquizada y subordinada que vienen a impulsar desde - el centro a la vida nacional, usando para ello procedimientos - políticos, administrativos y técnicos. La Centralización Admi-- nistrativa en su forma más extensa, no reconoce a los órganos - locales o dependientes, en una palabra a ninguna vida jurídica, pero la naturaleza de los problemas del Estado demanda y rompe este círculo de concentración de poder, para así dar paso a -- nuevos órganos administrativos independientes del poder cen- - tral, y que constituyen un campo más de la administración indi recta.

Las facultades de mando y decisión que llevan a cabo los órga- nos anteriormente mencionados mantienen la relación jerárquica y dan la unidad que el poder público demanda para el buen - - desempeño de su función.

El Dr. Serra Rojas nos objetiviza el problema proponiendo un - medio para comprender esta forma de organización administrati- va federal, y nos dice : podemos imaginarla a manera de una pi rámi- de que tiene en su vértice superior al Presidente de la Re- pública, y en los grados siguientes a los órganos inferiores - de la administración. Y continúa diciendo también en cada Secre taría de Estado o Departamento de Estado, podemos valerlos del mismo ejemplo de la pirámide, que tiene en su vértice al Secre

tario de Estado o al Jefe del Departamento de Estado, a quienes les corresponde el conocimiento de los asuntos que legalmente le son asignados a esas dependencias.

La unidad y la coordinación de una estructura Administrativa -- Centralizada, logra su cometido eficiente, debido a un sistema de controles que se integra con los recursos con que cuenta, y con la vigilancia del poder central hacia los órganos de mayor jerarquía.

Para dar un ejemplo de los recursos administrativos con que -- cuenta el poder central para lograr la vigilancia a los órganos administrativos que de él dependen, mencionamos los siguientes- actos : La facultad o autorización para actuar, la aprobación o ratificación de dicha actuación, el visto bueno o conformidad -- previa con el acto, la suspensión o detención de un acto para -- así poder ser examinado, y la intervención o fiscalización di-- recta hacia la actividad del titular del órgano.

Como hemos apreciado, la Centralización Administrativa se cir-- cunscribe al actuar del Poder Ejecutivo, pero los supuestos que la conforman se relacionan íntimamente con aspectos generales -- del Estado. Para tener una concepción más general de los supue-- tos citados, enumeramos los siguientes :

En primer lugar la Administración Pública cuenta con uno de-- los supuestos principales que es la existencia del Estado, -

persona jurídica, en poderes públicos originarios, y éstos a su vez constituyen un conjunto de órganos de mayor o menor relevancia.

Como segundo supuesto se menciona que la Centralización es un régimen administrativo, un sistema de organización administrativa que coordina y vincula a los demás órganos de carácter público. El régimen jurídico vigente es el encargado de atribuir los caracteres de sus elementos con que cuentan.

Como tercer supuesto fundamental, se menciona la extensión de las facultades de mando y decisión con que debe contar el Poder Ejecutivo; concentrándose la fuerza pública en los órganos superiores de la Administración, de manera muy especial en el Presidente de la República. A continuación se menciona que todas las autoridades que se encuentran en grado inferior, obran representando al titular del ejecutivo por medio de medidas que nunca pueden transgredir las disposiciones señaladas por la ley respectiva.

Se mencionaron en el anterior supuesto las facultades de mando y decisión, y no se hace alusión a las de nombramiento y vigilancia, por pensar que éstas junto con las facultades de la fuerza pública, vienen a integrar todas las facultades con que cuenta el Estado. La existencia de un régimen jerárquico es --

también supuesto de la Administración Centralizada, lineamiento que traza la forma como deben colocarse los órganos, formando - así una estructura unitaria que se obtiene en virtud de las determinaciones del multicitado poder central, lo que se traduce a la existencia de una auténtica tutela administrativa, que es el conjunto de controles que se ejercen sobre la actividad de - una persona moral o de sus órganos, por los agentes del poder - central, o en ocasiones por la persona misma que por su posi- - ción descentralizada, pero que representa en todo hecho a una - entidad más amplia que la persona controlada, en razón de la je - rarquía administrativa manifestada en el orden y grado que man- - tienen entre sí los diferentes órganos superiores y subordina- - dos de la Administración Pública, los cuales están proveídos le - galmente de determinadas facultades; lo cual provoca que desde - el órgano de más alto nivel jerárquico como lo es el Presidente de la República, hasta el más esencial de los órganos adminis- - trativos, se encuentren ordenados como vinculados en una rela- - ción jerárquica de subordinación que tiende a mantener la uni- - dad entre los diversos órganos centralizados.

A continuación apuntamos lo que el Dr. Serra Rojas ha definido - como concepto de jerarquización administrativa : "Jerarquía es - la relación jurídica que vincula entre sí los órganos de la ad - ministración y los funcionarios, mediante el poder de subordina - ción, para asegurar la unidad en la acción". (4)

Cuando nos ocupamos en forma referida de los procedimientos con que cuenta la forma de organización administrativa tratada, -- apuntamos que éstos podían tener naturaleza diversa, como lo -- son los procedimientos netamente administrativos, los cuales se llevan a cabo mediante múltiples actos, los que se someten a la vigilancia del poder central, así como también procedimientos -- políticos y técnicos. Estos procedimientos por los cuales se -- realiza la Centralización o reunión de facultades a beneficio -- de la Administración Pública, Central, son los siguientes :

- 1.- La concentración de la coacción
- 2.- La concentración del poder de decisión
- 3.- La concentración de la competencia técnica y
- 4.- La concentración del poder de nombramiento

Creemos que para tener una panorámica general de estos procedimientos, debemos dar una explicación muy somera de cada uno de ellos, lo cual nos aportará la peculiaridad de estas actuaciones de la Administración Pública Centralizada.

Se entiende por concentración de la coacción en los organismos superiores y por lo tanto de la fuerza pública, a todos aquellos medios que emplea el Estado con la finalidad de mantener -- el orden de la paz pública; estos medios solamente el Estado -- puede ejercerlos y no las instituciones privadas que están impe

didias a hacer uso de la coacción, salvo aquéllos que colaboran por mandato de ley, o al reclamo o auxilio de las autoridades-públicas.

La concentración del poder de decisión, advierte una diferenciación previa entre la preparación, la decisión y la ejecución de la decisión. La división del trabajo se impone ante la imposibilidad de una o varias personas para llevar a cabo las operaciones que exigen los actos administrativos. Lo cual resulta que decisión es dictar una resolución que produce efectos jurídicos, hay que advertir que sólo algunos órganos administrativos tienen la facultad de decidir, pues los demás están destinados a preparar y ejecutar las resoluciones que dicte el órgano que decide.

Un procedimiento fundamental e imprescindible es la concentración de la competencia técnica, y éste está encaminado a corregir los actos que de manera imprevista se decidan, lo cual motiva que resulten desorganizados administrativamente; para esto se exige que un funcionario técnico los corrija mediante su conocimiento especializado en el ramo del acto que se trate. - Esto nos demuestra que la Administración Pública requiere de la colaboración de los institutos técnicos, para el buen desempeño de la función administrativa.

Otra de las características del régimen centralizado es la concentración del poder de nombramiento de los funcionarios y empleados públicos.

Este poder corresponde al Jefe del Ejecutivo, pero la organización administrativa también entrega esta facultad a órganos inferiores.

El régimen administrativo centralizado, implica facultades, poderes de la autoridad administrativa central que le permiten -- fortalecer la unidad así como la uniformidad del actuar de sus órganos.

Entre las facultades más importantes que están destinadas a conseguir tal fin, se cuentan las siguientes:

La facultad de mando, que es la característica suprema del poder público, como facultades de mando podemos ejemplificar con las órdenes, instrucciones y circulares; que son mandatos netamente autoritarios, encaminados a dirigir el trabajo de los órganos administrativos inferiores. Estos mandatos reflejados en disposiciones se refieren a situaciones jurídicas concretas que son propias de la función administrativa, y que se derivan del cumplimiento de la ley o de la interpretación jurídica de ésta. Mediante la facultad de vigilancia, la autoridad administrativa central, puede conocer de manera detallada el contenido de los

actos realizados por órganos que le están jerárquicamente en una posición inferior. La facultad de vigilancia comprende dos aspectos importantes, el primer aspecto comprende actos de vigilancia de la autoridad central, y actos de información, estados de contabilidad, visitas realizadas, inspecciones, comprobaciones directas, etc., : creemos que estos actos realizados por las autoridades inferiores, comprenden al segundo aspecto a que nos referimos, y que permiten a la autoridad superior tomar las determinaciones que crea procedentes, y así corregir anomalías, actos indebidos, procedimientos nocivos, y hacer las consignaciones necesarias.

La facultad disciplinaria, es un procedimiento de represión administrativa contra todo aquéllo que sea perjudicial a la Administración Pública, como a los particulares, motivados por la acción indebida o irregular de los servidores del Estado. Las medidas disciplinarias se aplican en el campo administrativo, civil y penal, para castigar a todo aquél que incurra en responsabilidad. Son por tales circunstancias que nuestro Derecho Administrativo cuenta con un régimen disciplinario y un Derecho Penal Administrativo.

Un instrumento muy importante con que cuenta la autoridad superior administrativamente hablando, es la facultad de revisión, - la cual puede ser de oficio, o a petición de parte, mediante ésta la autoridad superior puede revisar, aprobar y obligar a la-

autoridad inferior a que se subordine a la ley. La revisión jerárquica, es un procedimiento administrativo que permite a los particulares ocurrir ante la autoridad superior para que revise los actos de la autoridad inferior, salvo que el acto administrativo se considere legalmente definitivo. La facultad de revisión no implica facultad de substitución. Aquella facultad se concreta a una competencia propia del órgano administrativo superior, para revisar los actos del inferior, pero no para alterar la actividad administrativa; ejerciendo actos que corresponden a los órganos inferiores. Una autoridad superior puede dejar sin efecto, un acto administrativo realizado por el inferior, siempre y cuando se reúnan los siguientes supuestos: ya sea la falta de oportunidad o la falta de legalidad.

Nos falta por exponer lo que respecta a la facultad para resolver conflictos de competencia. En este apartado es preciso señalar -- que la facultad mencionada permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos, así como también precisar que las leyes administrativas en algunos casos no definen siempre con certeza los límites de actuación con que cuentan los órganos públicos.

Existen además numerosos casos en que es difícil precisar la competencia de un órgano, motivado esto por la falta de una disposición expresa, por una contradicción entre textos que dan la misma competencia a diversos órganos, o por negativa de la propia auto

ridad administrativa a admitir como de su competencia. Esto motiva grandes problemas en el buen desempeño de la función administrativa, pero el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, proporciona el instrumento para resolver y determinar esas situaciones en los términos siguientes :

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

Con la enumeración de las facultades anteriormente expuestas, y -- que para algunos autores de la materia las consideran como elementos con que cuenta la Centralización Administrativa en el desempeño de su función, damos por terminado el tratamiento de nuestro -- presente inciso, restándonos únicamente hacer referencia sobre algunos conceptos que el Dr. Serra Rojas nos aporta sobre las relaciones y diferencias entre Centralización y Descentralización Administrativa. Esto a manera muy somera ya que la forma de organización descentralizada la trataremos en forma pormenorizada en -- nuestro presente capítulo.

Nuestro autor citado empieza diciendo : "En el régimen centralizado se mantiene la unidad, coordinación y subordinación de todos -- los órganos. Las órdenes corren a lo largo de toda la Administra-

ción, sin que puedan limitarse o destruirse más que por los propios titulares en su esfera de competencia".

Por el contrario, el régimen descentralizado, como ente público, con iniciativa y decisión propia, se le desliga por medio de la ley, de la acción inmediata del poder central, y se subordina a un régimen jurídico que lo aísla y lo somete a su propia responsabilidad. Entre el poder central y el organismo descentralizado no hay otra relación que las facultades estrictas de control y -vigilancia, necesarias para mantener en forma precisa la orientación política, económica de todos los elementos del Estado". (5)

FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

b) Desconcentrada

Para el estudio de nuestro presente inciso, debemos tomar muy en cuenta algunos comentarios que hacen los autores en cuanto a lo que ha significado para la Administración Pública mexicana la forma Centralizada, y ya teniendo una idea de las opiniones a que nos hemos referido, entraremos al tratamiento detallado de lo que es la forma de Administración Desconcentrada.

En primer lugar, queremos afirmar que la Administración Pública constituida por las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, han provocado una Centralización, perjudicial para la administración misma, para el país, así como también para los particulares que se ven obligados a recurrir a ella para la solución y arreglos de sus negocios.

En cuanto al perjuicio que se le causa a la administración, consiste en que, con el aumento desorbitante de la población, como el de los negocios que tienen que atender, se va complicando la maquinaria administrativa y desarrollándose al mismo tiempo, una absorbente burocracia, lo que ha originado que todo trámite administrativo se lleve a cabo con poca agilidad, así como también con una mínima eficiencia. Para el país el efecto perjudicial a que nos hemos estado refiriendo consiste en que vienen a

radicarse las principales actividades industriales, comerciales y culturales dentro de la capital de la república, y como consecuencia natural se produce una concentración de carácter demográfico, lo que haciendo un análisis detallado de este último fenómeno, nos encontramos que con su desarrollo se han motivado ciertos perjuicios hacia el desenvolvimiento de la vida urbana y de la prestación eficiente de los servicios urbanos.

Haremos ahora un comentario sobre este aspecto perjudicial de la Centralización Administrativa en cuanto corresponde a los particulares. Al respecto se comenta que los promotores de la reforma administrativa que se ha originado en México, han considerado que en nuestro país se ha padecido durante mucho tiempo de una Centralización Administrativa, que hace que en todo el país los ciudadanos tengan que trasladarse a la capital para encontrar solución a sus problemas, conducta que ha motivado tanto una pérdida de tiempo como de dinero; son por estas circunstancias, por lo que, los impulsores de la reforma administrativa han pensado que una forma de solución al problema, sería desarrollar un aspecto esencial de la mencionada reforma que es la Descentralización en el manejo de los asuntos públicos. Este acontecimiento motivaría que los particulares en su mayoría sean atendidos por agencias de organismos federales, en todo aquello que sea posible, y dentro de su lugar de origen.

Nos toca ahora ocuparnos de la Desconcentración Administrativa. Decimos que es una forma relativamente nueva y muchos autores - la ubican como un término medio entre la Centralización Administrativa y la Descentralización Administrativa.

Procedemos a continuación a apuntar el concepto de Desconcentración Administrativa, y para tal efecto, acudimos al criterio -- sustentado por el tratadista Miguel Acosta Romero, que refiriéndose a la forma Administrativa Desconcentrada afirma : "La Desconcentración consiste en una forma de organización administrativa, en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas, y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía". (6)

El maestro Andrés Serra Rojas nos da el siguiente concepto sobre lo que debe entenderse por Desconcentración Administrativa. "Se llama Desconcentración Administrativa a la transferencia a un órgano inferior de una competencia, o poder de decisión ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente, la relación de jerarquía y subordinación". (7)

Nuestro autor últimamente citado, explica que la forma de Desconcentración Administrativa, puede ser también una forma de Desconcentración Política, que es principalmente una competencia que se ejerce en materia federal sobre todo el territorio -

nacional, tomando como base la totalidad del Estado. Para la mayor claridad del concepto anteriormente señalado, apuntamos enseguida que la Desconcentración Administrativa se reduce a determinadas materias administrativas, precisamente en la órbita del Poder Ejecutivo Federal.

Habiendo dejado señalado el marco de acción de la Desconcentración Política y la Desconcentración Administrativa, a continuación nos ocuparemos particularmente de esta última, la cual - cuenta con un número de caracteres y elementos para su conformación, y entre los principales se cuentan los siguientes :

Es una forma que se sitúa dentro del campo de la Centralización Administrativa, es decir que el organismo desconcentrado por razón a su naturaleza no puede desligarse de este régimen administrativo.

Debe existir una relación jerárquica de la cual cabe decir que se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor, ante estas circunstancias el poder central se reserva para sí amplias facultades, tanto de mando, de vigilancia, de decisión, así como de competencia.

El organismo desconcentrado en el régimen administrativo a que se le sujeta, es autónomo, en lo económico; en cuanto a los casos en que esta autonomía económica se extienda acerca de un -

organismo que se encuentra bajo el régimen de Organización Administrativa Descentralizada se perderá dicha autonomía.

La autonomía técnica es la verdadera justificación de la Desconcentración Administrativa.

En los organismos desconcentrados, la competencia se ejerce dentro de las facultades centralizadas del gobierno federal.

Hasta aquí apuntamos los principales caracteres de la organización desconcentrada, enseguida enumeraremos los elementos más sobresalientes de la misma :

- 1.- La Organización Administrativa Desconcentrada está dotada de personalidad jurídica, y al respecto el Dr. Gabino Fra ga afirma que es un procedimiento que además de ser jurídico, es técnico y forma parte del primer elemento de la organización administrativa a que nos referimos.
- 2.- La organización desconcentrada, dispone de un patrimonio que se origina, en principio, del presupuesto general de egresos de la federación, es decir, del propio régimen -- centralizado.
- 3.- La Desconcentración Administrativa, tiene un régimen establecido especialmente por una ley, que es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que regula esta for

ma de organización administrativa en su artículo 17 que dispone :

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

Esto en cuanto la regulación de la ley, pero la Organización Desconcentrada puede establecerse también en un decreto del Poder Ejecutivo Federal.

Para mayor comprensión de las facultades que las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos delegan a sus subalternos, cabe mencionar aquéllas que se ejercen por organismos subalternos de estas secretarías, entre -- las cuales señalamos a las Secretarías de Salubridad y -- Asistencia, de Comercio, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, etc., las cuales cuentan con agencias regionales que jerárquicamente les están subordinadas, y que ejercen facultades muy variadas de las cuales hace referencia la --

Ley que citamos anteriormente.

4.- Los organismos desconcentrados, mantienen relaciones con el poder central; estas relaciones son directas, normalmente a través de la Secretaría de Estado que corresponde.

5.- El organismo desconcentrado, dispone de una organización adecuada para el ejercicio de todas aquellas facultades que en forma expresa le está señalando la ley.

Como hemos apreciado, la organización administrativa que estamos tratando, cuenta con todos los instrumentos necesarios para el buen funcionamiento en el ejercicio de la función administrativa, cada día es más compleja al invadir el Estado, campos de actividad que hasta hace poco tiempo no pretendía penetrar. Al multiplicarse órganos y facultades, las relaciones se complican y van motivando problemas que necesitan una urgente como eficaz solución.

Ante el problema planteado, es difícil mantener el principio regular y cotidiano de la jerarquía administrativa. La enorme acumulación de asuntos y la urgencia para resolverlos, la cercanía que permita al poder central la debida vigilancia, es por lo -- que no vacila en otorgarles ciertas facultades o poderes para -- llevar a cabo la administración, la necesidad de traspasar pode

res a órganos lejanos que no tienen una conexión fácil con la Administración, y el mismo sentido de carácter democrático de un gobierno, que sin soltar los lazos de control de una institución centralizada, permite la ingerencia de los particulares, o de los órganos que atienden el servicio público prestado por las instituciones.

La experiencia administrativa ha demostrado, que para el buen y eficaz funcionamiento de la Desconcentración Administrativa, ésta requiere de una minuciosa reglamentación en las leyes administrativas que norman a la Administración Pública, y en todo caso nunca debe olvidarse que desconcentrar es sólo un procedimiento de naturaleza administrativa, que está encaminado a facilitar la perfecta ejecución de las leyes administrativas, manteniéndose así en los órganos superiores los poderes de control, revisión y todos aquellos demás poderes que hagan posible el adecuado rendimiento de los servicios públicos, que se imparten.

En ningún caso, un órgano desconcentrado puede interferir las facultades constitucionales o legales de los órganos centralizados, ni invadir las jerarquías superiores de la Administración Pública. Para tal efecto, la Administración Pública, debe ser flexible y fácilmente adaptable a los crecientes y complejos problemas que tienen origen en el desarrollo de la vida moderna. Esto nos demuestra que la Administración Pública no puede adop-

tar una postura rígida, ya que significaría el hecho mediante el cual se anquilosaría la marcha ascendente de la Administración, que debe tener siempre como norma el de realizar una conducta expedita, eficaz y adaptable a toda circunstancia que sobrevenga.

En este estado de hechos, el Estado, no debe ni puede soltar -- los lazos que unen a una institución al poder central, pero sí puede resultar conveniente procurar su desenvolvimiento, dándole una relativa libertad de acción y de unidad al frente de los problemas que le correspondan.

De esta manera haciendo posible la acción de estos órganos del poder central, además de descongestionarlo, le permite seguir-- más de cerca su actuación con determinadas ventajas de rapidez, economía y responsabilidad que siempre encuentran obstáculos, -- si se tratan de hacer posible en una administración rígida e -- impenetrable.

Cuando tratamos el primer elemento de la forma Administrativa-Desconcentrada, señalamos que los organismos sujetos a este régimen de administración, tienen personalidad jurídica y las leyes que los crearon simplemente señalan que son organismos federales autónomos, y que tienen facultades de decisión, autonomía técnica, que están supervisados, aunque no siempre lo señala la ley, por un órgano central, Secretaría de Estado o Depar

tamento Administrativo. Invariablemente el organismo desconcentrado depende de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, como afirmamos anteriormente, pero aún con la autonomía que se les otorga, sino es con acuerdo del órgano central del que dependen, no podrán llevar a cabo decisiones trascendentales.

La Organización Desconcentrada se tipifica más bien porque tiene autonomía técnica, que se describe como facultades de decisión limitadas; supervisadas por el órgano del que dependen, el organismo desconcentrado, tiene dependencia y nexo de jerarquía, hay poder de nombramiento, de revisión de mando, disciplinario, etc.

Es notoria la tendencia que existe para hacer de la Desconcentración, una forma especial de organización administrativa, con sus elementos propios. Es ésta la razón de la diversidad terminológica de la Desconcentración, llamada en algunos casos, Descentralización burocrática, funcional jerárquica. Más se piensa que la denominación adecuada es la de Desconcentración Administrativa, por que no se está en presencia de un organismo descentralizado, y -- por este motivo deben evitarse confusiones, ya que no todo lo que sirve para descongestionar a la Administración Central, es conveniente reducirlo a las formas administrativas tradicionales, que resultan inadecuadas. La ley administrativa, es la que debe precisar cuál es el régimen que debe emplearse con vistas a resolver con eficacia los problemas de la política administrativa.

En otros aspectos de este tema, un organismo que fuera descentralizado, puede paulatinamente ir perdiendo tanta importancia, como autonomía, y limitarse a una modesta Desconcentración. El Estado tiene que ir a la reconquista de esas instituciones para -- que no desaparezcan y entren a una tutela y relación jerárquica -- más directa para con el poder público.

Siempre resulta conveniente modificar el texto de una ley obscura, para precisar los caracteres de un organismo cuya situación-jurídica se desea definir.

Para terminar el estudio de nuestro presente inciso, solamente -- nos falta por apuntar las diferencias que existen entre Desconcentración y Descentralización, así como también apuntar algunos comentarios sobre las instituciones desconcentradas en nuestra -- legislación administrativa mexicana, tratando al mismo tiempo de señalar qué formas puede adoptar la Desconcentración Administrativa.

Para lograr nuestro objetivo, acudimos al criterio sustentado -- por el maestro Serra Rojas, quien nos plantea las diferencias es pecíficas que existen entre las dos formas administrativas de re ferencia.

"La distinción entre Descentralización y Desconcentración se hace en términos generales, en estas consideraciones : La Descon--

centración se sitúa en el cuadro de la Centralización, es extraña a la Descentralización, y consiste en aumentar las facultades de las instituciones centralizadas, y de este modo se descongestionan técnicamente, porque no rompen los vínculos jerárquicos - en provecho de los entes desconcentrados. La experiencia administrativa, revela la presencia de órganos desconcentrados, creados expresamente por la Ley, con propósitos administrativos. En principio todos los órganos son susceptibles de un proceso de desconcentración. (8)

En cuanto a las instituciones descentralizadas, en la legislación administrativa mexicana, se dice, que éstas adoptan diversas formas, algunas de ellas pueden considerarse como imprecisiones legislativas, por no haberse señalado de manera adecuada el régimen de Descentralización o por el contrario se redujeron sus facultades hasta colocarlas en la órbita del régimen Centralizado.

La Desconcentración Administrativa, ha revestido en nuestro sistema administrativo, las siguientes formas que enumeramos a continuación :

- 1.- Instituciones
- 2.- Juntas
- 3.- Consejos
- 4.- Comités
- 5.- Patronatos
- 6.- Uniones y Comisiones

De estas dos últimas, que son las más numerosas, -
cabe afirmar que algunas de ellas tienen el carácter de nacionales.

7.- Direcciones

8.- Organismos Fiscales Autónomos de los cuales se comenta están revestidos de una cierta Desconcentración por mandato de ley, frente a las propias autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA**c) Descentralizada**

Principiamos el presente inciso afirmando que paralelamente al régimen de Centralización, se encuentra el de Descentralización, que día con día va tomando mayor incremento en la organización administrativa de los estados contemporáneos, y que en términos generales, consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas, a órganos que guardan con la Administración Central, una relación diversa de la jerarquía.

Para efectos de mayor comprensión de nuestro tema a tratar debemos afirmar que existe la forma de Descentralización Política -- que se diferencia de la Administrativa, ya que la primera forma, opera o se realiza exclusivamente dentro de un régimen especial de los poderes estatales, frente a los poderes federales, mientras que la segunda se lleva a cabo únicamente en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal.

Podemos también dejar señalado otro aspecto que nos demostrará -- más claramente la diferenciación que existe entre la forma de -- Descentralización Administrativa y la Descentralización Política, y para tal fin afirmamos que en tanto que la Descentralización Federal o Política, los estados miembros son los que crean al Estado Federal, participando en la formación de la voluntad de és-

te, y su competencia no es derivada, como es la de los órganos administrativos descentralizados, sino que por el contrario es originaria, en el sentido de que las facultades no atribuidas expresamente al Estado Federal, se entienden reservadas a los estados miembros.

En cuanto al crecimiento de la Descentralización Administrativa, esto ha obedecido, en unos casos, a la imperante necesidad de -- dar satisfacción a las ideas democráticas, y a la conveniencia -- de dar mayor eficacia a la gestión intereses locales. Para -- cumplir con tal objetivo, el Estado constituye autoridades administrativas cuyos titulares se eligen por los mismos individuos y sus intereses se van a ver comprometidos con la actuación de -- dichas autoridades. Por último, ocurre con demasiada frecuencia, que la administración se descarga de algunas de sus labores, encomendando facultades de consulta, de decisión o de ejecución, a ciertos organismos que están constituidos por elementos particulares que no forman parte de la misma administración. Se ha dicho que para que el Estado logre la realización de los tres propósitos anteriormente señalados, ha llevado una Descentraliza--- ción Administrativa, que ésta a su vez ha adoptado tres modalidades diferentes que son : Descentralización por Región, por Servicio y por Colaboración. Este aspecto tan importante de la Descentralización Administrativa, habremos de tratarlo después de que nos ocupemos del concepto de la misma, de sus elementos, etc.

Para dejar precisado el concepto de Descentralización Administrativa, acudiremos al criterio sustentado por el jurista Andrés Serra Rojas, que al ocuparse de la forma administrativa de referencia afirma : " La Descentralización Administrativa, es un modo de organización, mediante el cual se integra legalmente una persona-jurídica de Derecho Público, para administrar sus negocios y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental, ni de la unidad financiera del mismo". (9)

A continuación apuntamos algunos comentarios que nuestro autor - citado trata sobre la Descentralización Administrativa.

El Estado en sus relaciones con el Organismo Descentralizado, procura asegurar su autonomía orgánica, así como también su autonomía financiera, dándole los elementos necesarios para su desenvolvimiento, y los controles para mantener su unidad y eficacia de su desarrollo, sobre la base de la constitución de un patrimonio, con bienes de la federación, para la prestación de un servicio público o la realización de otros fines que por su importancia tienen interés general, así como repercusión directa en la vida de los particulares.

El Organismo Descentralizado, en su conformación relaja los vínculos de la Centralización Administrativa, para que de tal manera - mantenga su autonomía. A las entidades, se les ha dado el nombre de instituciones periféricas, la doctrina en esta materia ha agre

gado algunas otras denominaciones, como lo son : Instituciones de Autoadministración, o Paraestatales, ya que logran esa autonomía al serles transferidos por la autoridad estructurada bajo el régimen de Centralización, los poderes de decisión que la sustentan del poder disciplinario y de revocación, y no se encuentran sometidas a la jerarquía administrativa.

El carácter esencial de un Organismo Descentralizado, es su autonomía orgánica, el cual cuenta con un poder propio de decisión de todos aquellos asuntos, que legalmente se les encomiendan. -- Otro de los caracteres de la Descentralización, es la autonomía técnica de un servicio público, o de las tareas que realizan. La autonomía desde el punto de vista orgánica y financiera, son las dos características esenciales de los Organismos Descentralizados. Creemos que para comprender mejor el alcance de la multitudada autonomía debemos fijar su concepto, específicamente en su connotación, técnica; para tal efecto dejamos asentado lo que el Dr. Serra Rojas ha afirmado al respecto : " La autonomía técnica del servicio público, reside en el hecho que aquéllos que se benefician no están sometidos a las reglas de la gestión administrativa que son, en principios, aplicables a todos los servicios centralizados del Estado". (10)

Ya que esta forma de Descentralización Administrativa es la última de las tres que rigen a la Administración Pública en general, procuraremos hacer algunos comentarios de las tres en su conjun-

to, para que de tal manera obtengamos notas diferenciadoras de las mismas, para así después ocuparnos de la Descentralización en sus formas o modalidades.

La Centralización y la Descentralización Administrativas, unifican jerárquicamente la acción de la autoridad central en una organización general, que es la Administración Pública. El régimen de jerarquía y la existencia de los poderes de nombramiento, mando, decisión, vigilancia, disciplinario y poder de dirimir competencias son suficientemente vigorosos para mantener la unidad de la estructura administrativa.

La Desconcentración Administrativa, sin salir del marco de la relación jerárquica centralizada, mantiene ciertas facultades con una mayor libertad, sin desvincularse del poder central, su posición de órgano centralizado, lo está obligando a subordinarse a los principios de esta forma de organización administrativa.

La Descentralización Administrativa, como ya apuntamos en renglones precedentes, relaja los vínculos de relación, con el poder central, y se sitúa fuera del campo de acción de este poder, manteniendo con éste, las estrictas relaciones de control.

Los Organismos Centralizados y Desconcentrados, carecen de autonomía orgánica, y no tienen ni autonomía financiera independiente su situación se liga a la estructura del poder central. Aquéllos son los elementos fundamentales de la Descentralización.

Pasamos a ocuparnos ahora de las formas de Descentralización Administrativa.

Los autores modernos del Derecho Administrativo, siguen criterios diversos para clasificar las formas descentralizadas, como personas jurídicas exclusivamente administrativas.

El estudio general de las mencionadas formas descentralizadas, obliga que se haga de ellas, una estricta clasificación, relacionándolas con los aspectos técnicos, como jurídicos que imperan en dichas instituciones.

La clasificación que hacen los juristas que nos han dado luz en el tratamiento de nuestro presente capítulo, concuerdan al afirmar, que esta forma de organización administrativa, adopta una triple modalidad que son diferentes en su contenido.

Enseguida apuntamos cada una de ellas :

- a).- Descentralización por Región, conocida también con el nombre de Descentralización Territorial.
- b).- Descentralización por Servicio.
- c).- Descentralización por Colaboración.

A la anterior clasificación de las modalidades que adopta la Descentralización Administrativa, el jurista Miguel Acosta Romero, afirma que la Descentralización por Servicio, se tipifica -

en el órgano descentralizado, que presta servicios públicos; la Descentralización por Región, se tipifica en el municipio, y la Descentralización por Colaboración, en las organizaciones de los particulares que coadyuvan con el Estado. El jurista citado, continúa diciendo : el hecho de que un organismo preste servicio público, no es característica definitiva para considerarlo descentralizado; ejemplifica su afirmación al referirse al Departamento del Distrito Federal, que presta infinidad de servicios públicos, y no tiene naturaleza de organismo descentralizado. El municipio puede tener en su organización las formas Centralizadas, Desconcentrada o Descentralizada y es una estructura político administrativa y técnicamente no tiene nexos con la organización centralizada federal o local, desde el punto de vista jerárquico; apoyándose en este planteamiento nuestro autor de referencia, niega que el municipio tenga carácter de organismo descentralizado por región.

Al referirse a la Descentralización por Colaboración, recomienda que se debe distinguir entre organización del Estado y las de los particulares, y aunque éstos en ciertos casos llevan a cabo actividades de interés público, es muy discutible y dudoso que se les pueda considerar como una forma de Organización Descentralizada de la Administración Pública.

Por su parte el maestro Serra Rojas, en lo tocante a su obra de--

Derecho Administrativo, afirma que para objeto del estudio de -- las formas o modalidades que adopta la organización Descentralizada, deben tomarse en consideración a dos modalidades de la Organización Descentralizada que son :

- a).- La Descentralización Administrativa Territorial o Regional, que debe apoyarse en una base geográfica, como delimitación de los servicios públicos que le corresponden.

- b).- La Descentralización Administrativa por Servicio, que -- descansa en una consideración de carácter técnico, para el manejo de una actividad determinada, o sea el acto mediante el cual se preste un servicio público o un servicio social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica o tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencias o seguridad social.

El maestro Serra Rojas, afirma que los organismos descentralizados por servicio, toman diferentes denominaciones, tales como establecimiento público, entes autónomos, entidades autárquicas, - institucional, descentralización técnica y otras. Algunas denominaciones de las apuntadas, son manejadas por la doctrina del Derecho Administrativo Mexicano, y las demás son referidas en la - doctrina y en la legislación universal que regulan los lineamientos generales de la Administración Pública.

En cuanto a lo que toca a nuestro país, un examen estricto de nuestro Derecho Constitucional y Administrativo, nos permite afirmar que nuestra organización administrativa sólo cuenta con una sola forma y es la Descentralización por Servicio.

La Descentralización por Región, que se concreta en el municipio-mexicano, es predominante una forma mixta de Descentralización Política y Administrativa.

Como es de apreciarse, nuestro último autor referido, no se ocupa de la clasificación de Descentralización por Colaboración hecha por otros estudiosos del Derecho Administrativo.

Un aspecto de suma relevancia del cual se ocupan la mayoría de los autores de Derecho Administrativo, es el referente al estudio de los elementos de la Descentralización Administrativa en forma general.

Haciendo alusión a nuestro comentario anterior, afirmamos que la Descentralización es un procedimiento relativo a la organización de entidades autónomas, en las cuales las facultades de decisión que corresponden a los órganos superiores, se transfieren a una entidad administrativa, estableciendo una relación jerárquica, -- sui generis, que no es la de jerarquía.

Debemos apuntar a continuación otras ideas preliminares para precisar la función de los organismos descentralizados, pensando que

con la exposición de ellos dejaremos indicados los elementos de la forma de Organización Descentralizada, a que nos hemos venido refiriendo.

- 1.- Pensamos que la creación de organismos descentralizados, obedecen a la idea de hacer más eficaz la acción del poder público, creando éstas entidades que gocen de un régimen -- más apropiado para la satisfacción de ciertas necesidades de carácter social
- 2.- El régimen descentralizado, hace posible particularizar el servicio y el órgano que la atiende, sin que aquí se presenten todos los inconvenientes que se originan en el régimen central, que para muchos autores de Derecho Administrativo, es tan complejo y rígido como la Administración Pública en su estructura general.
- 3.- La Descentralización no desliga totalmente a una persona jurídica de Derecho Público, de la relación de tutela del Estado. Se ha reflexionado en un régimen de autonomía total y se ha llegado a la conclusión que éste podría llegar hasta la desintegración misma del Estado. Es por este razonamiento que el Estado se reserva determinadas facultades para mantener con este hecho la unidad de acción del poder público. Razones prácticas de muy diversa índole no mantienen el régimen descentralizado en la pureza de su cons-

trucción jurídica. Este razonamiento nos permite comprender que el Estado es el que fija los límites hasta donde llega y debe llegar la acción descentralizadora. Esta conducta por parte del Estado, es aplicada en aquellos casos en que la ley concede máxima autonomía a un ente público, para ejemplificar nuestra afirmación hacemos referencia al caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, en la cual el Estado, siempre se reserva la facultad para modificar ese régimen jurídico por medio de la Ley, o retirar el subsidio que anualmente este organismo recibe, si así lo considera conveniente. Hay que afirmar que mediante el subsidio otorgado por el Estado el organismo citado no le permite ningún derecho de intervención en su manejo general.

- 4.- El poder de nombramiento del personal superior que presta sus servicios en las instituciones descentralizadas, sufre diversas modificaciones, desde la plena abstención para nombrar hasta la de proponer el personal directivo o técnico, que se considere necesario.
- 5.- En la descentralización del poder central, se relajan los vínculos que lo unen al ente público, pero conserva las funciones de carácter esencial, para vigilar la actuación y la política de esos organismos, de manera muy especial sus actividades de carácter financiero. El poder de Vigilancia, es uno de los factores más definitivos con que ---

cuenta el poder central para el control de los organismos descentralizados.

Cabe afirmar, que existe una variedad de instituciones -- descentralizadas en la Administración Pública de nuestro país, que fijan la mayor o menor relación entre esas instituciones y el poder central.

Los caracteres que hacen posible la diferenciación de estos organismos, hay que deducirlas del texto expreso de la Ley respectiva, y no cometer el error de aludir a la costumbre para alcanzar nuestro objetivo.

- 6.- Para terminar con esta enumeración de principios e ideas se afirma que el descentralismo administrativo, implica el manejo del servicio técnico de un estatuto legal, al disponer de funcionarios técnicos apropiados a sus necesidades, un presupuesto y un régimen económico que permita la autosuficiencia del servicio público prestado, y no sometido a las restricciones e inconveniencias de la jerarquía administrativa.

Para terminar el estudio de nuestro presente inciso apuntemos algunos comentarios sobre las ventajas e inconvenientes que se originan mediante el régimen de la Descentralización Administrativa.

Para cumplir con este propósito, principiemos diciendo -- que la Descentralización forma parte del sistema moderno-

de instituciones políticas, las cuales se gobiernan por los más actualizados principios de Derecho Constitucional y Administrativo.

Las instituciones descentralizadas permiten que el poder público - se despreocupe o descargue funciones muy pesadas que bien pueden - manejarse mediante procedimientos técnicos, de inmediata eficacia, así como también el beneficio se hace extensivo hasta los particulares, destinatarios o usuarios del servicio público prestado.

La Descentralización por Región, trae consigo encomendada una misión que consiste en que mediante su implantación responde a una forma democrática, en la que las poblaciones tienen una ingerencia definitiva, ya que entrega el gobierno de la institución a los propios gobernados, que con plena libertad pueden escoger los mejores elementos, el más apegado a la región, y el que les ofrezca una mayor seguridad. Se ha pensado que los vínculos efectivos de los propios vecinos, representan un estímulo que es definitivo para la -- realización de la función social; la influencia de las formas técnicas apropiadas, representan el factor determinante el cual hace posible la superación y el buen manejo de la política urbana.

La Descentralización por servicio, viene a responder al ideal de la época, la cual se domina mediante el uso de principios técnicos - científicos. Esta forma de descentralización, atiende a la naturaleza técnica del mismo, la cual exige un organismo autónomo dotado de

personalidad jurídica y un patrimonio propio. Apoyándonos en estas bases, se afirma que es característica de este régimen, un orden jurídico especial que viene a determinar la organización y el funcionamiento de una institución, dentro de la cual se pretende reducir sus relaciones jerárquicas, para con el poder central.

El organismo descentralizado debe procurarse los recursos más indispensables para la realización de sus fines, y así tener el derecho de financiarlos.

La personalidad y el patrimonio de los organismos descentralizados no vienen a constituir un elemento diferenciador de las instituciones que se encuentran bajo el régimen centralizado, ya que en ellas existe uno y otro elemento que son necesarios, pero no exclusivos.

El análisis de la autonomía técnica nos demuestra que ésta no significa independencia, porque el Estado refleja o manifiesta los vínculos que tiene mediante esos organismos, reservándose la tutela administrativa necesaria con medios eficaces de control, para así conseguir la estabilidad de la unidad política. De una manera general puede afirmarse, que para que opere la Descentralización Administrativa en forma íntegra, se requiere que la autonomía en su carácter orgánico, vaya siempre acompañada de la autonomía técnica.

El patrimonio especial que se destina a estos organismos descentralizados, rompe con la unidad del presupuesto general de la nación,

creando al mismo tiempo un medio difícil de control, que se aleja de la acción revisora del Poder Legislativo y se realiza de manera imperfecta por los órganos financieros del gobierno federal.

Resumiendo las inconveniencias que suscitan los organismos sometidos a régimen de Descentralización Administrativa, podemos enumerarlos con los siguientes problemas :

- 1.- Vienen a romper la unidad de la idea personalidad, patrimonio y presupuesto del Estado.
- 2.- Vienen a desvirtuar lo que muchos autores del Derecho Administrativo han llamado la sinceridad y la claridad del presupuesto.
- 3.- Vienen a estimular los despilfarros en materia económica - por la intromisión de una gran diversidad de criterios políticos.
- 4.- Plantear el difícil control del presupuesto, esto en cuanto al gobierno federal, como por el Poder Legislativo.
- 5.- Se piensa que la organización descentralizada es benéfica para todos aquéllos que cuentan con gran organización financiera.
- 6.- La multitud de este tipo de organismos, trae consigo el -- problema de la pérdida de unidad del Estado.

Hasta aquí hemos apuntado los principales problemas que origina - la proliferación de organismos descentralizados, ahora solamente nos falta por ocuparnos del aspecto positivo de la Organización - Descentralizada tratada.

Sobre lo expuesto en el párrafo anterior, concretamos los siguientes puntos de vista :

- 1.- La Descentralización Administrativa responde al ideal técnico y científico, que necesitan nuestras sociedades contemporáneas resolviéndoles sus problemas mediante la experiencia de los conocimientos técnicos modernos.
- 2.- Se dice que la Descentralización Administrativa hace posible la obtención de nuevos elementos que hagan relevante a la función administrativa, situación que no puede satisfacer la forma de organización burocrática centralizada, ya que ésta no está lo suficientemente preparada para enfrentar a los nuevos derroteros de la Administración Pública, - lo que significa, que mantener un régimen burocrático centralizado, significa tanto como alimentar a un hecho que - retarde o retrase el progreso de una nación.
- 3.- Un presupuesto especial correctamente revisado y vigilado - mediante el poder central, permite la adecuada inversión - de sus elementos económicos. Esto nos demuestra que un organismo descentralizado permite el manejo de un buen siste

ma de crédito apropiado a la naturaleza de su organización, hechos que en su conjunto traen como resultado que los particulares mantengan su confianza hacia este tipo de instituciones.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- Serra Rojas Andrés
Derecho Administrativo
Cuarta Edición
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1968
Pág. 422
- 2.- Serra Rojas Andrés
Ob. Cit. Pág. 426
- 3.- Fraga Gabino
Derecho Administrativo
XVI Edición
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1975
Pág. 560
- 4.- Serra Rojas Andrés
Ob. Cit. Pág. 432
- 5.- Serra Rojas Andrés
Ob. Cit. Pág. 432 y ss.
- 6.- Acosta Romero Miguel
Teoría General del
Derecho Administrativo
Primera Edición
Textos Universitarios
México 1973
Pág.87
- 7.- Serra Rojas Andrés
Ob. Cit. Pág. 432 y ss.
- 8.- Serra Rojas Andrés
Ob. Cit. Pág. 432 y ss.
- 9.- Serra Rojas Andrés
Ob. Cit. Pág. 432 y ss.
- 10.- Serra Rojas Andrés
Ob. Cit. Pág. 432 y ss.

CAPITULO SEGUNDO**LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA SEGUN LA TEORIA INTEGRAL**

- a).- Exposición de la Teoría Integral.
- b).- La Descentralización Administrativa en el Derecho Administrativo Social.
- c).- El Derecho Administrativo del Trabajo y la Administración Social.

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA SEGUN LA TEORIA INTEGRAL

a) Exposición de la Teoría Integral

En una tesis sobre Derecho del Trabajo, y que tiene como finalidad primordial la explicación de la forma de Organización Administrativa Descentralizada, es imprescindible hacer una explicación en forma muy somera para nuestro objetivo, de la Teoría Integral como aportación del Dr. Alberto Trueba Urbina, a la doctrina del Derecho Mexicano del Trabajo.

La consideración que dejamos asentada anteriormente se justifica, ya que de no encuadrar en el cuerpo de nuestro estudio a la Teoría Integral como marco general de análisis, el tratamiento de la forma de organización administrativa que apuntamos, resultaría parcial y se concretaría a una simple copia de las aportaciones de los autores que se ocupan de ella, sin aportar la base de carácter teórica jurídica, que la nutre.

Para ser más congruentes en su exposición, es pertinente seguir de cerca las intenciones y el mensaje de su autor. Por ello presentaremos de manera sintética el esquema que el maestro Trueba Urbina ha trazado para su exposición; asimismo, abundaremos en comentarios para demostrar que efectivamente se ha comprendido el significado de la multicitada Teoría Integral.

Esto nos obligará a no desviarnos de nuestro objetivo señalado.

El esquema aludido contiene primero la justificación que su autor nos aporta, después el origen, las fuentes, el objeto y los elementos de la Teoría Integral. Comenzaremos refiriéndonos - - pues, a la justificación de la misma :

" Es la investigación jurídica y social, en una palabra, científica del artículo 123 Constitucional, por desconocimiento del - proceso de formación del precepto y frente a la incomprensión - de los tratadistas e interpretaciones al mismo de la más alta - magistratura". (1)

Es una investigación jurídica porque solamente la metodología - del Derecho se puede desentrañar de la Constitución de sus normas; es social porque su estudio se refiere en forma exclusiva a la nueva rama de la ciencia jurídica que es el Derecho Social y que se encuentra mediante declaraciones en el artículo 123 de la Constitución, formando un solo título "Del Trabajo y de la - Previsión Social". Dentro de este concepto Trueba Urbina justifica la razón de ser de la Teoría Integral, al explicarla como contrapartida a la incomprensión de los tratadistas y a las interpretaciones no idóneas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el desconocimiento que la doctrina y las jurisprudencias adolecen acerca del origen del Derecho Social en su más alto rango que es el Constitucional.

ORIGEN.- Dentro de la vasta historia del Constitucionalismo en México, destaca de manera muy peculiar el proceso de formación del Derecho Mexicano del Trabajo y de la Previsión Social. La particularidad de su importancia radica en el hecho histórico-de que las fuerzas vivas de la Revolución Mexicana de 1910 a 1917, representados en el ala izquierda del Congreso Constituyente de 1916-1917 dieron lugar a un nuevo tipo de Derecho; -- por otro lado, no se habían llegado a plasmar los derechos de los trabajadores en una Carta Magna, como sucedió a raíz de -- los debates que tuvieron lugar a fines de 1916 y principios de 1917 en la ciudad de Querétaro, dando nacimiento a la primera- Constitución en el mundo, expresión no sólo de los derechos de los trabajadores, sino productora de un nuevo Derecho que es - el Social.

La génesis de esta revolucionaria aportación constitucional -- tiene lugar el 26 de diciembre de 1916, en que se presenta el dictamen del artículo 5o., el cual debía corresponder a su símil de la Constitución de 1857 y en el que se trataban lo referente a la libertad de trabajo en su carácter de garantías y - libertad individual; pero, la novedad se suscitó cuando el pro- yecto sostuvo declaraciones de derechos sociales con objetivos proteccionistas y además de incluir conquistas de los trabaja- dores tales como el derecho de huelga, y por ende, el de asocia

ción profesional, sosteniéndose también que a salario igual debía corresponder trabajo igual.

El proyecto de dictamen tuvo su iniciativa en la diputación veracruzana, donde destacaron los nombres de Aguilar, Victoria y Góngora. Desde el preciso momento de su exposición en seno de la Asamblea, quedó planteada la pugna entre los juristas que -- consideraban absurdo romper con los moldes tradicionales que -- conservaban las constituciones desde la declaración francesa de 1789, y los diputados que como verdaderos representantes de clase, propugnaban en última instancia por la inclusión de los derechos de los trabajadores, sin importarles tanto las formas -- que habían de revestir a una constitución.

Atendiendo a las intervenciones que los distintos diputados tuvieron en torno a la Declaración de Derechos Sociales, nos conformamos con dejarlas enunciadas de manera descriptiva de la manera siguiente.

Heriberto Jara dejó diseñada, (para usar palabras del autor de la Teoría Integral) la Teoría Político Social de la Constitución, lo que implica señalar que pudo concebir no sólo la Declaración de Derechos, sino su proyección tendiente a formar un -- nuevo tipo de Constitución.

Héctor Victoria, obrero yucateco, provocó fuertes reacciones al

proponer las bases constitucionales del trabajo, conforme a los cánones de la legislación yucateca del trabajo, señalados en su tiempo por Salvador Alvarado. El diputado Gracidas hizo hincapié en el reparto de utilidades, y Cravioto se refirió a reformas sociales.

De especial trascendencia resulta la intervención de José Natividad Macías, quien también concibió el nuevo tipo de constitución, al apuntar en el preámbulo de su alocución, que así como Francia había aportado al mundo una Constitución Política, así México señalaría una constitución del orden político social. Este ilustre constituyente dió la pauta para un nuevo Derecho del Trabajo, al considerar cuestiones económicas de tanta relevancia como la plusvalía y la Teoría del valor, ejes de la Teoría-económica marxista; para luego proponer de manera radical que la única solución del problema obrero y por ende el de la explotación del trabajo, se encuentra en la socialización de capital en favor de la clase trabajadora.

Es de importancia también la intervención de Francisco J. Mújica, quien siguiendo de cerca lo expresado en el Manifiesto del Partido comunista por Marx y Engels en 1844, hace extensiva la protección de las normas del trabajo a todo asalariado y en términos más gráficos a cualquier prestador de servicios, que obtenga una remuneración por parte de quien los emplea.

El origen mismo de la Teoría Integral, es referido por Trueba - Urbina a la génesis del Derecho del Trabajo y del Derecho Social que tiene cabida en el seno del Constituyente, y se encuentra descrito de manera abundante en el Diario de los Debates.

Dentro del origen de la Teoría Integral cabe incluir reflexiones que el propio Maestro Trueba hace con base en el Diario de los Debates, y en los textos del Artículo 123 Constitucional, señalando que el principio de lucha de clases fue reconocido -- por el Constituyente de 1917, y que en la exposición de motivos del Artículo 123 Constitucional, cuando se alude, por una parte, a la reivindicación de los trabajadores como finalidad de la Declaración de Derechos Sociales y, por otra, al otorgamiento de esos mismos derechos que son el de participar en los beneficios de las empresas, el de asociación profesional y el de huelga, -- relativos todos a la socialización de los bienes de producción.

Por último, el origen de la Teoría Integral se halla también en la voluntad del Constituyente y plasmado en el artículo 123, -- cuando éste aborda la teoría del riesgo, consistente en responsabilizar al patrón por accidentes y enfermedades profesionales que sufren los trabajadores.

FUENTES.- El término de fuentes aplicado al Derecho, empezamos a manejarlo desde el curso de Introducción al Estudio del Dere-

cho; pasando por alto las diversas clasificaciones que los autores hacen de éstas, debido a que rebasaríamos la intención de este trabajo; sólo expresaremos que todos concluyen señalando a -- las fuentes como el origen mismo de las normas y de las instituciones, es decir, que se entiende como fuentes, a las motivaciones y a las causas que dan lugar a que aparezca algo. En su texto, el maestro Trueba señala dos fuentes principales como motivadores de su Teoría Integral, y éstas son : a).- La Historia de México a través del Materialismo Dialéctico, y b).- El Artículo-123 por medio de sus normas proteccionistas y reivindicatorias.

La primera fuente se entiende mejor explicando el propósito del maestro cuando dice, que es preciso interpretar la Historia de México, a través del Materialismo Dialéctico, y así tenemos que dicha interpretación histórica de México debe entenderse a través del Materialismo Histórico, toda vez que ésta, dentro de la filosofía marxista leninista, es producto del Materialismo Dialéctico, y sólo el Materialismo Histórico contiene el método social. El Materialismo Dialéctico sólo comprende el curso de lo existente a través de cambios mecánicos, físicos, químicos y biológicos, pero el Materialismo Histórico, sólo se ocupa de las -- transformaciones sociales que únicamente pueden ser históricas.- Agregamos que a diferencia de la Histotografía y de los métodos históricos idealistas, el Materialismo Histórico no entiende la vida de las sociedades a través de simples datos o de personajes,

sino por medio del conocimiento y de los hechos que motivan los cambios sociales que son sus revoluciones. Se concluye que para el estudio de la Historia de México, la Teoría Integral se basa en su análisis material, que es el que parte de las condiciones de sobreexplotación a que estuvieron sometidos los trabajadores durante 300 años de colonia por medio de instituciones como la encomienda, los obrajes y el repartimiento; el descuido de esta condición de las amplias masas, por parte de los legisladores y gobernantes en el surgimiento de México a la vida independiente, las condiciones de miseria de los jornaleros durante la Reforma, la opresión de las tiendas de raya, del caciquismo, y del látigo durante el Porfiriato, la explosión de las masas en las huelgas que precedieron a la Revolución y en el enfrentamiento acaecido a partir de 1910.

La segunda fuente de la Teoría Integral, como ya se dijo, proviene de los textos del artículo 123, quedará mejor entendida cuando abordamos lo referente al Derecho Social Proteccionista y al Derecho Social Reivindicador, como integrantes de la Declaración de Derechos del 123, como apartados del Derecho del Trabajo y como elementos de la Teoría Integral.

OBJETO.- Entendamos por objeto de la Teoría Integral su carácter teleológico. Si bien tuvo su origen en el estudio del Diario de los Debates y comprende como fuentes a la Historia de México y al texto del artículo 123, no por ello deja de poseer un

mensaje, que a su vez se nutre en los postulados del 123. En el campo de doctrina jurídico-social estimula al Derecho Proteccionista y Reivindicador dentro de sus connotaciones administrativas y procesales y adquiere de éstos una fuerza motriz que es la dialéctica, con base en las características propias de la legislación mexicana del trabajo, y en la lucha de clases como ley -- del Materialismo Histórico, que referida al Derecho del Trabajo, persigue la realización no sólo de la dignidad de la persona, -- sino también su protección eficaz y su reivindicación.

ELEMENTOS.- Así como el Derecho del Trabajo tiene dos elementos, el Derecho Social Proteccionista y el Derecho Social Reivindicador, así también la Teoría Integral cuenta con los siguientes :

- 1.- La Teoría Proteccionista, y
- 2.- La Teoría Reivindicatoria

Haremos una somera explicación de ambos :

La Teoría Proteccionista antes de referirse a las normas protectoras del trabajador, contenidas en el texto del artículo 123, - juzga necesarios ciertos deslindes de fondo para diferenciar la Teoría tradicional del Derecho del Trabajo que es la civilista, - de la teoría del nuevo Derecho del Trabajo, contenida en la Constitución Social. Para tal efecto, es menester desechar el carácter de subordinación en las relaciones de trabajo, y por tanto, -

excluir a los empleadores como sujetos del Derecho del Trabajo.-- Por otro lado, congruente con la denominación integral, adopta - del marxismo el concepto de proletarización para aplicarlo al -- exacto sentido que el Constituyente dejó muy claro en el preámbu lo del apartado "A" del multicitado artículo 123, que dice : "El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes de- berá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán : entre- los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de- una manera general, todo contrato de trabajo". Para ser más cla- ros, la proletarización a que aludían Marx y Engels en el Mani-- fiesto del Partido Comunista, significa la inclusión de la clase obrera del sector de técnicos, ingenieros, médicos, abogados, em- pleados, etc., es decir, de todos los prestadores de servicios;- ya que como dice Trueba Urbina: "Aunque no realicen actividades- en el campo de la producción económica, sin embargo, engrandecen numéricamente la clase obrera". (2)

El Maestro Trueba Urbina llama a la Teoría Proteccionista en su "Nuevo Derecho del Trabajo" el lado visible del artículo 123, y explica que la mayoría de tratadistas la comprende sobre la base del trabajo subordinado; que a su vez la jurisprudencia ha enten- dido el sentido proteccionista de las normas del trabajo confor- me a la tesis civilista. La novedad de la Teoría Integral en esta materia según lo expresa su propio autor, es la de echar por-

tierra el criterio de la subordinación, y sólo entender la protección del trabajo como producto exclusivo de la relación del -- trabajo, siendo ésta de eminente carácter clasista: porque los -- trabajadores, como clase social desposeída, necesitan por parte-- del legislador la protección y la tutela a que se refiere el ar-- tículo 123, apartado "A", en sus fracciones de la I a la VIII, de la X a la XV, y de la XIX a la XXXI, y en su apartado "B", refe-- rente a los trabajadores al servicio del Estado, excluyendo única-- mente de éste, lo referente a la asociación profesional y al dere-- cho de huelga que son de carácter reivindicatorio.

De la Teoría Proteccionista se desprende una función específica - de la Teoría Integral, consistente en investigar la complejidad-- de las relaciones entre los factores de la producción y de toda-- prestación de servicios.

La Teoría Reivindicatoria, la explica Trebeja Urbina como fines -- dialécticos, como el lado invisible del artículo 123. Cumpliremos con su descripción, anotando en forma somera sus diversos signifi-- cados, que comprenden la extensión y las modalidades de la reivin-- dicación.

La Teoría Reivindicatoria proviene de los derechos que con la mig-- ma índole reivindicatoria fueron plasmados en las siguientes - - fracciones del artículo 123, apartado "A" : IX, sobre el derecho-

de asociación profesional de los trabajadores, XVII y XVIII, sobre el derecho de huelga de los trabajadores, y en la fracción - X, del apartado "B", artículo 123, referente a los derechos de - asociación profesional y de huelga para los trabajadores al servicio del Estado. En el artículo 27 Constitucional, la Teoría Integral también descubre derechos reivindicatorios, tales como : la facultad del Estado para imponer a la propiedad privada las - modalidades que dicte el interés público; y el relativo a la distribución de la riqueza pública y el fraccionamiento de los latifundios.

El mismo autor de la Teoría Integral abunda sobre las siguientes connotaciones de la Teoría Reivindicatoria, "la función reivindicatoria no se satisface con el mejoramiento económico, sino en - la recuperación que le pertenece a la clase obrera" (3), la reivindicación equivale al reparto equitativo de los bienes de producción lo que implica la socialización de los mismos. Por ello se concluye que las normas reivindicatorias son las que tienen - por objeto recuperar para la clase trabajadora lo que por derecho le corresponde en razón de la explotación de que es víctima - en el campo de la producción económica, desde la colonia hasta - nuestros días.

Que la Teoría Reivindicatoria engloba dos especies del Derecho--Reivindicatorio como son : normas sustantivas y normas procesaa--les; debido a que el proceso del trabajo en la Teoría Integral -

es un instrumento de lucha de los trabajadores frente a sus explotadores, el cual tiende al equilibrio entre las partes conflictivas. Descubre además, que el proceso del trabajo rompe el principio tradicional de igualdad de las partes, originando como regla la desigualdad con que debe considerarse a las partes en el proceso laboral, sostiene como prueba de tal desigualdad la suplencia de la queja que debe realizar la Suprema Corte de Justicia en favor de la Parte obrera, en los juicios de amparo conforme a la fracción XI del artículo 107 Constitucional.

Asimismo, de índole reivindicatoria son las acciones procesales tendientes al cumplimiento del contrato de trabajo y al de la indemnización, de cuya función social se desprende que las excepciones patronales quedan limitadas el ejercicio de tales acciones. La teoría de la prueba además de su función jurídica, tiene carácter social porque su objeto es la verdad real y porque la carga de la prueba es en favor del trabajador. Por último, el laudo arbitral presupone que las pruebas serán estudiadas a conciencia.

Para terminar con el inciso en cuestión y consecuentemente con la exposición de la Teoría Integral, es preciso hacer alusión al resumen que de ella hace su autor :

- a).- Divulga el contenido del Artículo 123 Constitucional.
- b).- Considera al Derecho del Trabajo como estatuto proteccionista y reivindicatorio del trabajador, a partir del 10. de mayo de 1917.

- c).- Entiende la protección dada a los trabajadores como clase dentro del proceso, por medio de normas, y a través de las funciones de las autoridades; y
- d).- Sostiene que a la ineficacia de los poderes públicos, corresponde la iniciativa proletaria.
- e).- La Descentralización Administrativa en el Derecho Administrativo Social.

El marco general de índole doctrinal proporcionado por la Teoría Integral, facilita comentar con los elementos de juicio de ésta, la característica de la forma de Organización Administrativa Descentralizada en el Derecho Mexicano del Trabajo, presuponiéndola como un Derecho Positivo del más alto rango, por estar inmersa dentro de la Constitución Político Social de nuestro país, y por que su ámbito administrativista se vincula a la consecución del interés de determinados grupos sociales.

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA SEGUN LA TEORIA INTEGRAL

B).- La Descentralización Administrativa en el Derecho Administrativo Social.

En este inciso, y basándonos en los referidos elementos de juicio, habremos de hacer notar que la Descentralización Administrativa -- Social, representa una función compleja, toda vez que el ejercicio de esta forma de organización administrativa, ya por autoridades-- públicas o por autoridades sociales, implica para los titulares de los correspondientes organismos, una obligación especial, consistente en tutelar y reivindicar a través de esta función administrativa en sus lineamientos normativos, a los económicamente débiles. Intentaremos pues, un enfoque jurídico social más completo e integral sobre la Descentralización Administrativa en nuestro Derecho del Trabajo, que es el tema central en este trabajo recepcional.

Lo anterior nos lleva a un deslinde de carácter terminológico que tiene como finalidad explicar por qué hacemos derivar una función-especial de carácter administrativo social, dentro de las formas - de organización administrativa tradicionales.

Pretendemos llevar a cabo nuestro objetivo tratando en primer lugar el origen de la Organización Administrativa del Trabajo, y una vez conociendo los elementos de este apartado, nos dedicamos a tratar en forma pormenorizada la problemática de la Descentralización Administrativa.

La organización Administrativa del Trabajo en el orden político tiene antecedentes muy remotos, para ejemplificar esta afirmación, puede citarse al proyecto que realizó Luis Blanc para la creación del Ministerio del Progreso y del Trabajo, la creación de un número de oficinas con fines estadísticos, hasta llegar a la estructuración de órganos adecuados y de autoridades que forman parte de la Administración Pública en general, pero que están destinadas para el efecto de hacer cumplir las leyes del Trabajo y de la Previsión Social, así como también los reglamentos en materia del Trabajo.

La creciente complejidad de los problemas del Trabajo y las numerosas leyes que se han expedido para regularlas, han requerido órganos de naturaleza especial para que las mencionadas leyes tengan aplicabilidad administrativa, así se han organizado oficinas, departamentos, secretarías, ministerios o inspectores, constituyendo todos estos órganos, auténticas autoridades administrativas que están independizadas de los tribunales del Trabajo, en los cuales se resuelven conflictos obrero patronales, intergremiales o interpatronales. Entre los países que fueron los primeros en crear oficinas o departamentos de trabajo, podemos mencionar a la Gran Bretaña, Francia, Bélgica, Italia, España y los Estados Unidos de Norteamérica. En México como consecuencia de la Revolución, la Organización Administrativa del Trabajo tiene su origen con la Ley del 13 de diciembre de 1911, la cual fue pro-

mulgada por el presidente Francisco I. Madero, en la cual se crea el Departamento de Trabajo que dependería de la Secretaría del Fomento. Tiempo después pasaría a formar parte de la Secretaría de Industria y Comercio y Trabajo, hasta que dicho departamento obtiene su autonomía por decreto del 30 de noviembre en el año de 1932, y finalmente en 1940 se crea la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Con este marco de antecedentes históricos de la forma administrativa del Trabajo, pasamos al estudio de la Teoría de la Descentralización Administrativa Social, afirmando sobre este respecto que en la Organización Administrativa del Trabajo, el Estado, conforme a nuestra Constitución Política, es una persona de Derecho Público que lleva a cabo funciones públicas como sociales, que le encomiendan las leyes fundamentales y reglamentarias de carácter político y social; estas funciones son las que determinan la Teoría de la triple personalidad del Estado, como personas de Derecho Público, Privado y Social.

La Administración ejerce funciones públicas y sociales que han sido ya delimitadas, de manera que la Descentralización Administrativa Pública opera mediante la facultad del Estado, ostentando la personalidad jurídica de Derecho Público, para transmitir a organismos diversos de los estatales, funciones que vienen a integrar un verdadero servicio público como por ejemplo el servicio -

que presta el organismo descentralizado de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, como esta institución pueden ejemplificarse muchas más que se regulan por el régimen de la Descentralización Administrativa tradicional; pero tratándose de la Descentralización Administrativa Social, para administrar servicios sociales requiere que el Estado Político lleve a cabo una función a través del Poder Legislativo, como también el Estado deberá dictar leyes en relación con dichos servicios, creando al mismo tiempo organismos descentralizados para que las apliquen; estos organismos son producto del poder político y del poder social y que por dicha situación tienen el carácter de verdaderas autoridades, como organismos descentralizados de ambos poderes, con funciones ejecutivas y financieras, y en estos casos el Presidente de la República en representación del Poder Ejecutivo Federal, se reserva facultades de mando para el buen y eficaz funcionamiento de dichas instituciones.

La Descentralización Administrativa de organismos que tienen una naturaleza social, no ha sido tratada por los que se dedican al estudio del Derecho Administrativo Público, ya que éstos sustentan el criterio de que las formas de Organización Administrativa son únicas, y hacen alusión a las tres tradicionales, y aportan un criterio más de que el Estado desempeña sus fines mediante sus tres poderes, los cuales hacen uso de las formas administrativas que consideren necesarias, y que no habría motivo para estructurar a una forma administrativa que opere en un solo campo, ya que como

se dijo, la función del Estado la identifica desde los marcos de lo privado y de lo público, desconociendo con esto que exista un marco social.

Resulta inobjetable que corresponde al dominio del Derecho Público Administrativo, estudiar las funciones del Estado mediante las formas administrativas tradicionales; pero por lo tanto que respecta a la Descentralización de Institutos destinados a la prestación de servicios sociales que crean las leyes reglamentarias del artículo 123 de nuestra Constitución, en relación con las fracciones XII y XXIX, correspondientes al apartado "A" y la fracción XI del apartado "B", la Descentralización se comprende en el Derecho Administrativo Social, independientemente de que el fundamento de la Descentralización expreso en la Ley, tanto por lo que se refiere al aspecto público como al social, se encuentra en la fracción XXXI del Apartado "A" del mencionado ordenamiento constitucional que determina como de jurisdicción federal, a todo negocio o asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma directa o indirecta o descentralizada por el gobierno federal. Precisamente muy a pesar de la disposición constitucional sobre la Descentralización, los estudiosos del Derecho Administrativo Público, no captan la diferencia que media o impera entre la Descentralización de institutos públicos, y de institutos de previsión social, cuyas funciones son totalmente distintas, y confunden los establecimientos públicos con los establecimientos sociales, para efec--

tos de la Descentralización Administrativa; sin embargo, es preciso insistir en la diferencia de unos y otros, fundándose para esto en que el concepto de servicio público se presta a toda la comunidad para satisfacer a los intereses generales, en tanto que el servicio social se presta concretándose exclusivamente a la tu tela de una clase social como es la clase obrera, la campesina y toda aquélla que por su situación económica se encuentra en grado de inferioridad frente a los demás. No obstante a lo dicho anteriormente, la Ley del Seguro Social en su artículo 5o. hace una declaración que consiste en situar a esta institución como un organismo con personalidad jurídica y de naturaleza pública, dejando sin tomar en cuenta lo que la Constitución regula en este respecto, al considerar al Instituto de referencia como un organismo de previsión social.

Esta equivocación tiene verificativo nuevamente cuando la Ley que crea al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, también declara erróneamente que dicho organismo tendrá el carácter de organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonios propios, siendo que constitucionalmente es un organismo de Previsión Social, como el anteriormente referido.

La confusión en cuanto a la verdadera naturaleza jurídica de los organismos de Previsión Social, parte en primer lugar por la mala interpretación que hizo el legislador en la creación de las le-

yes respectivas de los organismos que dejamos anotados; y por otra parte, la confusión continúa porque los tratadistas del Derecho Administrativo Público incluyen como organismos descentralizados del poder público, a los mencionados institutos de Previsión Social.

Haciendo una apreciación de este problema, tanto la ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, así como la del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, reglamentan diversos textos del artículo 123 Constitucional, debiéndose recordar que los mencionados textos encuadraron un rubro conocido con el nombre del Trabajo y de la Previsión Social, de manera que tanto el Instituto Mexicano del Seguro Social como el de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, son órganos de Previsión Social por disposición expresa del multicitado artículo 123 de la Constitución, por lo que la teoría del legislador ordinario, y la de los administrativistas públicos, resultan muy alejada de los principios y disposiciones consagrados en el proceso constitucional señalado, porque es de hacer notar que los institutos de referencia así como muchos más, no son organismos públicos, sino como se afirmó anteriormente, son de carácter social, ya que no le prestan servicios a la comunidad en general, sino exclusivamente a los trabajadores que se encuentran afiliados en ellos, de manera que ninguna otra persona que no pertenezca a esta clase social tiene derecho a los servicios que imparten dichos institutos; esto nos muestra claramente que no tienen el carácter de esta

blecimientos u organismos públicos, habrá que comprender bien que el Constituyente de Querétaro comprendió dentro del cuadro o marco de la Previsión Social, a los institutos que hemos referido para proteger y tutelar en forma exclusiva a la clase obrera, es -- decir, a los trabajadores, a los que prestan su servicio a otro, -- y que resultan explotados no sólo en el campo de producción económica, sino también en cualquier tipo de actividades que lleven a cabo.

Para concluir el presente inciso, agregaremos algunos comentarios más sobre la Descentralización Social, y haremos una enumeración de aquellas autoridades administrativas sociales y de las públicas que en cierto modo se les otorga la facultad de realizar ciertas funciones sociales.

La Descentralización Administrativa no puede considerarse como novedad en los regímenes políticos, pues en la mayoría de los países del mundo, inclusive el nuestro, nos encontramos con instituciones o establecimientos descentralizados del poder público y -- aunque no se les da el carácter de autoridades, sin embargo, en materia fiscal se les otorga la facultad económica coactiva que es propia e inherente a todo órgano considerado como autoridad. -- Pasando a los organismos de Previsión Social, desempeñan un estricto servicio social para los trabajadores, pero tenemos que admitir necesariamente la Descentralización Administrativa de los -

organismos a que nos estamos refiriendo, porque mediante esta forma de administración, el poder público les otorga fuerza política que resulta superior a sus actividades sociales, naciendo con este comportamiento del Estado, la nueva Teoría de la Descentralización Administrativa Social, que es el inciso que ocupa el lugar medular de nuestro estudio, y aún cuando no existe una autoridad social con fuerza ejecutiva que designe a los directores de estos organismos, sino que es el Presidente de la República, como máxima autoridad en materia de Trabajo y Seguridad Social, el que hace las designaciones, pero el Poder Político que le otorga el Poder Ejecutivo Federal, no puede ni debe desvirtuar los preceptos de la Constitución que consideran a dichos organismos como de Previsión Social, distintos de los institutos o empresas de otra naturaleza, encuadrados dentro del campo del tradicional Derecho Administrativo Público pues ejercen actos de autoridad. Pensamos -- que no resulta conveniente tratar en este inciso a la naturaleza jurídica de los Institutos de Previsión Social, ya que para tal efecto tenemos dedicado el último capítulo de nuestro trabajo recepcional, en el cual en forma ejemplificativa haremos un estudio de tres organismos descentralizados del Derecho Administrativo del Trabajo, y por lo tanto, de Previsión Social, marco de estudio en el cual incluiremos detalladamente los comentarios pertinentes en lo que respecta a la naturaleza jurídica de dichos organismos.

Lo que sí creemos necesario es incluir en el presente inciso, los organismos que desempeñan una función pública, y a la vez social, y los organismos que llevan a cabo una especial y depurada función social.

Entre los organismos administrativos públicos, que llevan a cabo funciones laborales tenemos :

- 1.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- 2.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- 3.- Secretaría de Educación Pública
- 4.- Direcciones o Departamentos Locales de Trabajo
- 5.- Inspecciones del Trabajo
- 6.- Organismos encargados del Servicio Público del Empleo
- 7.- Instituto de Trabajo
- 8.- Procuraduría de la Defensa del Trabajo

Entre los Organismos Descentralizados de Previsión Social tenemos:

- 1.- Instituto Mexicano del Seguro Social
- 2.- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- 3.- Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores
- 4.- Instituto Nacional de Protección a la Infancia, ahora - - (DIF, DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA).
- 5.- La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos

6.- La Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas

Cabe agregar que los organismos comprendidos en esta última clasificación se encuadran dentro de la estructura de una administración social, y solamente nos ocupamos del Derecho Administrativo del Trabajo, conformándonos solamente con mencionar los otros dos campos de Administración Social que se regulan mediante un Derecho Administrativo, Económico, Cooperativo y Agrario.

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA SEGUN LA TEORIA INTEGRAL

c).- El Derecho Administrativo del Trabajo y la Administración Social.

Como hemos apreciado en el desarrollo de los incisos precedentes, el Derecho Social que tuvo su origen en nuestro país mediante la Constitución de 1917, comprende tres ramas, que son : El Derecho Agrario, reglamentado mediante las disposiciones consagradas en los textos del artículo 27 del ordenamiento citado, el Derecho -- Económico y Cooperativo, en el artículo 28; y el Derecho del Trabajo reglamentado mediante el artículo 123. El Derecho del Trabajo comprende a su vez dos ramas que son : El Derecho Administrativo del Trabajo, disciplina que goza de plena autonomía y de la -- cual nos ocuparemos de su tratamiento en el presente inciso, y el Derecho Penal Administrativo, rama que coadyuva a la primera, en la realización de la función administrativa social.

Principiaremos por anotar que el Derecho del Trabajo era concebido en tiempos pasados como rama del Derecho Administrativo tradicional, pero la presencia y la práctica de esta disciplina vino a demostrar lo contrario, ya que ha motivado en el Derecho Administrativo Público, profundas transformaciones, en este aspecto, es de hacer notar que el Derecho del Trabajo era manejado y aplicado mediante el cauce jurídico que le proporcionaba el Administrativo, hasta llegar a obtener su plena autonomía. En múltiples ocasiones

hemos apreciado que la norma administrativa estando fuera de cualquier norma comprendida dentro de un marco laboral, se había llevado a una aplicación encaminada a satisfacer las necesidades no solamente de carácter público sino también en aquéllas que se destinan para satisfacer los intereses de índole social, interviniendo así en relaciones que pertenecían al orden laboral; como ejemplo de la afirmación anterior, podemos mencionar el caso de una huelga que no se resuelve por no ponerse de acuerdo patrones y obreros, - en aquellos problemas que suscita el monto del salario o límites de la jornada, las autoridades manejando una norma administrativa pública intervenían en forma incidental, estableciendo tarifas para el pago del salario, así como también fijando las horas de la jornada.

Como este ejemplo pueden citarse muchos, en los cuales la autoridad de la cual hicimos referencia se vería obligada a intervenir - si hubiera una norma que regulase su intervención, de conformidad con esta norma. Si no existiera precepto, ni disposición alguna -- que regulase su intervención, ésta sería discrecional. En cumplimiento de los deberes de policía y velando así por el buen orden de la comunidad, evitando daños y grandes problemas públicos.

Con lo anterior hemos ejemplificado el sistema mediante el cual el Derecho Administrativo Tradicional reglamentaba todo lo concerniente a la materia del Trabajo, pero como estas actuaciones eran cada vez más frecuentes y sistemáticas, se fueron originando tanto - -

preceptos o costumbres administrativas, que el propio Legislador sancionaba, o que la propia Administración codificaba en instrucciones y ordenanzas orgánicas, surgiendo así un catálogo de mecanismos preventivos de accidentes, un ordenamiento nomenclator de industrias peligrosas e insalubres, etc.; al respecto el maestro Trueba Urbina afirma que independientemente de la intervención - del Derecho Privado mediante el Derecho Civil, y de la Administración Pública, mediante el Derecho Administrativo del Trabajo - no es disciplina del Derecho Administrativo Público, sino del Derecho Social del Trabajo, rama nueva y autónoma en el campo de la ciencia jurídica. Por otra parte, al margen de la existencia de disposiciones legales de trabajo, en los Códigos Civiles, desde el Código de Napoleón, y anteriormente en el Hamurabi, o en los Códigos Laborales, el Derecho del Trabajo en apreciación del Maestro Trueba Urbina, tiene su origen en el régimen de explotación del hombre por el hombre, más que en la intervención de las autoridades administrativas en las relaciones laborales, en la necesidad social de proteger y reivindicar los derechos de los trabajadores, lo que comprueba, que la autoridad administrativa-pública ha actuado con una conducta que está muy alejada para solucionar los conflictos laborales, y afirma Trueba : " Que el -- Derecho del Trabajo nació en el Congreso Constituyente de Querétaro, como una norma autónoma para combatir el régimen de explotación capitalista en los textos del Artículo 123 de la Constitución de 1917, a efecto de proteger, tutelar y redimir a los tra

bajadores, de donde proviene con rasgos autónomos el Derecho Administrativo del Trabajo, rama del Derecho del Trabajo, parte esencial del nuevo Derecho Social". (4)

Teniendo fijada la fuente que dió origen al Derecho del Trabajo, y el Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, nos toca ahora ocuparnos de éste, siguiendo las pautas trazadas por nuestro autor citado, que al respecto afirma, que por tradición y antigüedad del Derecho Administrativo, y por la incomprensión del Derecho Social, - podría pensarse que el Derecho Administrativo del Trabajo, es una rama del tradicional Derecho Administrativo, y por lo tanto, materia del Derecho Público, más no es así, ya que el Derecho Administrativo del Trabajo es rama del Derecho del Trabajo, y disciplina que integra el Derecho Social, habiendo nacido antes con el Artículo 123 de la Constitución de 1917, de donde se deriva la nueva función social del Estado Moderno, para intervenir en los conflictos motivados por los factores de la producción, en la cuestión social originada por la lucha de clases entre obreros y empresarios, encomendándole al Estado Social nuevas funciones que antes carecía el Estado Político y que ahora se consagran expresamente en el Artículo 123 y leyes reglamentarias.

El Derecho Público anterior a la Constitución de 1917, no le encomendaba facultades al Estado Político para intervenir en las relaciones laborales y cuya abstención se reflejaba en la Administración Pública; sin embargo, cuando ésta intervenía, lo hacía en --

favor de los explotadores y latifundistas, sin preocuparle los grupos débiles de la colectividad representados por trabajadores, campesinos, económicamente débiles.

A a partir de la Constitución de Querétaro, en la función administrativa quedó comprendida la facultad reglamentaria de las Leyes del Trabajo, conforme a su espíritu y textos de naturaleza social, quedando integrado el Derecho Administrativo del Trabajo con principios, instituciones y normas, del Artículo 123, sus leyes reglamentarias y reglamentos o estatutos de éstas y de los sindicatos obreros, sin dejar de tomar en cuenta las costumbres y jurisprudencias sociales, existiendo una aplicación práctica de todas estas disposiciones laborales.

Teniendo delimitado el campo de aplicación de las normas laborales, así como también los instrumentos con que cuenta la Administración Social para el desempeño de su función, procedemos ahora a apuntar la definición que sustenta el Maestro Trueba Urbina en cuanto al concepto del Derecho Administrativo del Trabajo.

"Es el conjunto de principios, normas e instituciones que protegen y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales; para la realización de su destino histórico: Socializando a la vida humana". (5)

En función de la definición, el Maestro Trueba estima que es el -

marco del cual parte no sólo la Teoría Jurídica e ideología social de todas las ramas del Derecho del Trabajo, entre éstas : el Derecho Administrativo Laboral, cuya formulación jurídica es función--legislativa y administrativa, correspondiendo a ésta la reglamen--tación y aplicación de las normas laborales administrativas. En re--lación con las particularidades del Artículo 123 de la Constitu--ción, y de los preceptos reglamentarios del mismo, que estructu--ran el Derecho del Trabajo, en sus ramas sustantivo, administrati--va y procesal, quedando el Derecho Administrativo del Trabajo, co--mo rama del Derecho Social del Trabajo, en tal sentido el Derecho--Administrativo del Trabajo, en el orden positivo y científico, - - alienta y fecunda la ciencia de la Administración Social en sus --múltiples manifestaciones, y de la cual nos ocuparemos a continua--ción.

La Administración Social tiene múltiples manifestaciones, ya sea en el campo de las relaciones de la producción como en cualquier actividad laboral, cuyas repercusiones en el porvenir son insospechadas por el proletariado, aunque no deja de vislumbrarse lo que sería una aurora socialista.

Para definir la Administración Social, es necesario insistir en la naturaleza de esta disciplina, y acordes al criterio del Maestro - Trueba Urbina, nació con el Artículo 123 de la Constitución de - - 1917, cuyas declaraciones son eminentemente sociales en su conteni--do y estima : El carácter social radica en cuanto que en sus tex--

tos, contienen derechos solamente para los trabajadores, en función de protegerlos y reivindicarlos en las relaciones de trabajo, y por las autoridades del Trabajo encargadas de aplicar los preceptos del mencionado Artículo 123, y de la legislación reglamentaria del mismo, cuyo destino es suprimir la explotación capitalista por un nuevo régimen socialista.

La Administración Social se integra por la totalidad de los organismos administrativos del trabajo, como son las Comisiones del Salario Mínimo, y las Comisiones para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, los Institutos de Previsión Social, así como la Asociación Profesional Obrera; los primeros son organismos administrativos del trabajo que al realizar sus actos dentro de la función administrativa social, protegen y reivindicán a los obreros, y en cuanto a los segundos, en su función social y fiscal ejecutiva, si bien es cierto, que no tienen el carácter de autoridad, sin embargo, los estatutos y reglamentos que formulan, se aplican en las relaciones laborales, y en los conflictos que se originan con motivo de estas relaciones, como si se tratara de normas jurídicas inmersas en la legislación del trabajo, reconocidas por la ley, al facultar a los sindicatos para expedir sus estatutos y reglamentos, y organizar su administración y sus actividades, así como su programa de acción, además no debe soslayarse -- que de acuerdo con la teoría marxista de la lucha de clases, que -- forma la vida de la asociación profesional obrera en el Artículo --

123, el derecho de asociación obrera, no solamente tiene por objeto la defensa y mejoramiento de los agremiados, sino también el -- derecho de lucha de clases para cambiar las estructuras económi- -- cas hasta conseguir la supresión del régimen de explotación del -- hombre por el hombre, mediante la socialización de los medios de - producción. En general, las autoridades sociales administrativas - del Trabajo y de la Previsión Social, en el campo de la Administra- ción Laboral tienen la misión de aplicar la teoría protectora y -- reivindicatoria de los preceptos constitutivos de la declaración - de derechos sociales del Artículo 123, independientemente de que - los representantes del gobierno en dichos organismos forman parte - de la Administración Pública, ya que son designados por el Presi- dente de la República, como máxima autoridad en materia del traba- jo; sin embargo, tales representantes al quedar incluidos dentro - de la Administración Social, tienen el deber conforme a las normas de contenido social, para no traicionar los postulados y princi- - pios que son inherentes en el Derecho Mexicano del Trabajo y de la Previsión Social.

La Administración Social en el ejercicio de sus funciones estima - el Dr. Trueba Urbina, no podrá lograr la transformación de las es- tructuras económicas por la fuerza decisoria que tienen los repre- sentantes del gobierno, y así como la Constitución Política crea - los poderes sociales mediante todas las instituciones y órganos de autoridad que hagan y lleven a cabo la función social. El poder --

ejecutivo realiza función social mediante decretos de nacionalización y expropiación, a través de sus resoluciones agrarias, y especialmente por medio de reglamentos. El Poder Legislativo cuando suple la queja deficiente de la parte obrera o campesina.

Entre las autoridades jurisdiccionales del trabajo pueden mencionarse a las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

En nuestro sistema es predominante el poder público del Estado Político, quien ejerce las funciones sociales, y su predominio se hace depender del manejo del ejército, en cambio el Estado Social solamente cuenta con el apoyo y la fuerza que la organización administrativa social pueda brindar a la clase obrera.

La Administración Social es científica, hacemos el empleo de la palabra científica para significar todo análisis sistemático racionalmente comunicable, estudiado todo esto por la Sociología, pero habrá que agregar que la Ciencia de la Administración Social, en su generalidad es predominantemente ideológico. A nuestro modo de ver pensamos que la Administración Social, es de contenido ideológico, ya que su ejercicio está inspirado en el conjunto de ideas y principios que dieron origen al establecimiento de todos los preceptos que regulan las tres ramas que componen al Derecho Social, y que son : el multicitado Derecho Agrario, el Económico-Cooperativo, y el Derecho del Trabajo y de la Previsión Social.

En seguida apuntamos el concepto que aporta el Maestro Alberto -- Trueba Urbina, sobre la Administración Social, y en el cual el autor trata de hacer un deslinde radical de lo que debe entenderse por Administración Pública y que por Administración Social : "La ciencia de la Administración Social, es el estudio y desenvolvimiento integral de las funciones sociales para la reivindicación del hombre y del proletario en las relaciones de producción, y en la vida misma. Comprende también la Sociología del Trabajo en sus diversas manifestaciones, donde destaca visiblemente la explotación capitalista, por lo que se requiere de instrumentos sociales, metodología y sistemática para hacer de la nueva ciencia, una esperanza de cambio". (6).

La Administración Laboral, es Administración Social, se advierte por medio de la actuación de las Autoridades del Trabajo y de la aplicación de la legislación correspondiente.

En el próximo capítulo llevaremos a cabo el estudio de algunos -- Organismos Descentralizados de Previsión Social en el Derecho Mexicano del Trabajo, para abarcar con esto la síntesis de la Descentralización Administrativa en el Derecho Mexicano del Trabajo, a la luz de la Teoría Integral.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- Trueba Urbina Alberto
Nuevo Derecho del Trabajo, Primera Edición,
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1970,
Pág. 224
- 2.- Trueba Urbina Alberto
Ob. Cit. Pág. 219
- 3.- Trueba Urbina Alberto
Ob. Cit. Pág. 221
- 4.- Trueba Urbina Alberto
Nuevo Derecho del Trabajo,
Tomo I, Primera Edición,
Editorial Porrúa, S.A.
México 1970,
Pág. 129
- 5.- Trueba Urbina Alberto.
Ob. Cit. Págs. 135-136
- 6.- Trueba Urbina Alberto
Ob. Cit. pág. 125

CAPITULO TERCERO

COMENTARIOS SOBRE ALGUNOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE PREVISION SOCIAL, EN EL DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO

- a).- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- b).- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- c).- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

COMENTARIOS SOBRE ALGUNOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE PREVISION SOCIAL, EN EL DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO

a) Instituto Mexicano del Seguro Social

Para el tratamiento del presente inciso, correspondiente al Instituto Mexicano del Seguro Social, es preciso exponer de una manera muy somera, algunos antecedentes históricos que dieron origen a su base constitucional, para después ocuparnos de los aspectos más -- fundamentales de la Nueva Ley del Seguro Social.

A manera de introducción se mencionarán los antecedentes nacionales inmediatos de la Ley Federal del Trabajo, en cuanto se relacionan con el Seguro Social en general.

En el programa y manifiesto del partido liberal mexicano fechado en 1906 se hace ver la necesidad de que la protección a la clase trabajadora sea elevado a postulado constitucional, para lo que se proponen reformas en las que se incluyen no sólo la seguridad de los obreros en su trabajo, sino también las indemnizaciones por -- accidentes profesionales y pensiones de invalidez. Años más tarde en el programa del partido antirreleccionista se establece como -- una de sus finalidades "mejorar la condición material, intelectual y moral de los obreros".

Por decreto de diciembre de 1912, Don Venustiano Carranza se compromete a expedir las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a

dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país. En 1914 el mismo Carranza vuelve a referirse a la necesidad de expedir leyes para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y en general de toda clase proletaria, y a principios del año siguiente, considera que dicha legislación, tanto por su propia naturaleza como porque afecta directamente los intereses agrícolas, mercantiles e industriales de toda la nación, debe ser de carácter general, para que sus beneficios puedan extenderse a todos los habitantes del país.

Por lo hasta aquí mencionado, podemos ver que las condiciones de vida del trabajador, se habían convertido en una preocupación generalizada en el país, y que poco a poco irían madurando hasta plasmarse en el Artículo 123 de la Constitución de 1917.

Referente a las leyes que pueden considerarse como antecedentes, haremos mención de las leyes de José Vicente Villada y de Bernardo Reyes (1), la de Villada promulgada en el estado de México en 1904, es la primera que contiene disposiciones sobre accidentes de trabajo, estableciendo la obligación del patrón de indemnizar al trabajador en caso de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional.

La Ley de Bernardo Reyes, del estado de Nuevo León, expedida en 1906, señala también las indemnizaciones en caso de accidentes, las cuales son más altas que en la Ley Villada. La Ley de Reyes,

señala ya los diferentes casos de incapacidad, y el monto de las indemnizaciones para cada uno, más no establece indemnizaciones por enfermedad profesional.

La Ley de Jalisco, de Manuel Aguirre Berlanga, expedida en 1914- y sustituida por la de 1915, se refiere no sólo a riesgos profesionales, sino contiene ya un antecedente del Seguro Social, - - pues conforme a ella deberán los trabajadores aportar como mínimo un cinco por ciento de su salario para crear un servicio de - mutualidad, y menciona asimismo al trabajador agrícola y el salario mínimo del campo.

La Ley de Veracruz, de Cándido Aguilar, de octubre de 1914, se - refiere a riesgos profesionales, y dispone que en caso de enfermedad profesional y accidentes de trabajo, los patronos tenían - obligación de proporcionar a los trabajadores, asistencia médica, medicinas, alimentos y el salario durante el tiempo que durare la incapacidad.(2)

Es importante mencionar también la ley del trabajo del estado de Yucatán, de diciembre de 1915, que contiene disposiciones sobre indemnizaciones por accidentes, enfermedades profesionales y Seguro Social.

En 1917, tras acalorados debates y diversas redacciones de proyectos para las disposiciones laborales que deberían consignarse

en la Constitución, fue aprobado el Artículo 123, quedando redactadas de la siguiente manera sus fracciones XIV y XXIX. (3)

XIV.- Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrón contrate al trabajador por medio de un intermediario.

XXIX.- Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros con fines -- análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal, como el de cada estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.

De esta manera se sentaron las bases para la ley que implantaría el Seguro Facultativo, que perdería este carácter en 1929 en que reformada la Constitución podría ya el Legislador, al establecerlo, darle el carácter obligatorio.

A partir de la promulgación de la Constitución de 1917, la mayo--

ría de los estados incluyeron en su legislación el Artículo 123 - más o menos textualmente.

En 1918 fue promulgado en Yucatán, por Felipe Carrillo Puerto, un Código de Trabajo en el que se establecía la obligación patronal de depositar el 5% de sus utilidades, que sería destinado a integrar un fondo con el que se ayudaría a los trabajadores involuntariamente cesantes.

En el proyecto de Ley de Trabajo para el Distrito y Territorios Federales de 1919, se habla también de la constitución de cajas de ahorro cuyos fondos podrían destinarse entre otras cosas, para ayudar económicamente a los trabajadores cesados, o para adquirir con carácter comunal, industrias o colonias agrícolas. El primer proyecto sobre Ley del Seguro Social, fue presentado por Alvaro Obregón, en diciembre de 1921, proponía que el Seguro fuera manejado por el Estado, y sus recursos económicos provendrían de un impuesto adicional, que no excedería del 10% sobre los sueldos pagados a los trabajadores, porcentaje que se consideraría como la participación de utilidades prevista en el Artículo 123 Constitucional, los riesgos que se cubrirán de acuerdo con esta iniciativa eran : accidentes de trabajo, jubilación por vejez y gastos -- por concepto de muerte.

La Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 12 de agosto de 1925, reformada en mayo de 1926 y abrogada por la Ley del Instituto de -

Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de 31 de diciembre de 1959, estableció la contribución bipartita para el financiamiento de los seguros obligatorios para los trabajadores de la federación del Departamento del Distrito Federal y de Territorios Federales.

En agosto de 1931, se promulgó la Ley Federal del Trabajo que tanto en su exposición de motivos, como en su Artículo 305, hace referencia al Seguro Social. En la exposición de motivos se afirma que no es suficiente establecer el principio de los riesgos profesionales, casos de responsabilidad y monto de las indemnizaciones, sino que además es preciso garantizar al obrero las percepciones por esos conceptos. (4).

A principio de 1941 se creó en la Secretaría de Trabajo, el Departamento de Seguros Sociales, cuyas atribuciones eran las de realizar estudios para el establecimiento de seguros sociales sobre vida, invalidez, cesación involuntaria de trabajo, enfermedades profesionales y accidentes de acuerdo con lo establecido por el Artículo 123 Constitucional. Con los estudios realizados por el Departamento, la Secretaría del Trabajo formuló un anteproyecto de Ley del Seguro Social que por decreto de junio del mismo año, pasó a estudio de una comisión técnica, que elaboró el proyecto que por decreto de 31 de diciembre de 1942, publicado en el Diario -- Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943, se convirtió en la Ley del Seguro Social vigente. (5)

Habiendo estudiado de una manera muy somera los antecedentes de la ley del Seguro Social, sentaremos sus bases constitucionales; éstas se encuentran en el Artículo 123, Fracción XXIX de la Constitución Política Mexicana, el cual textualmente dice :

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

Procederemos ahora a hacer los comentarios que consideramos pertinentes, acerca de los puntos fundamentales de la Ley del Seguro Social.

El Artículo Primero de la Ley del Seguro Social, es de observancia general en toda la República, en la forma y términos que la misma establece.

Es evidente que el Seguro Social, dada su naturaleza y finalidades, encuadrada perfectamente en las definiciones que de servicio público han elaborado los tratadistas, (aunque no dejamos de apuntar su carácter eminentemente social), y con base en ello, nuestros legisladores previeron su organización y funcionamiento. (6)

Por lo que toca al carácter obligatorio del Seguro Social, desde-

su establecimiento se consideró que siendo el salario generalmente un salario de consumo, que no permite un margen de ahorro, y - que dada la deficiente educación previsora de la familia obrera, - de ninguna manera puede dejarse a su esfuerzo individual espontáneo, la responsabilidad de integrar el fondo de previsión necesario para su protección contra los riesgos de vida. La experiencia ha demostrado que al Seguro Facultativo sólo se acoge una marcada minoría; así que, privar al Seguro Social de su carácter obligatorio, es desvirtuarlo, ya que su finalidad es precisamente proteger al más amplio sector económicamente débil, no dejando a su albedrío el pago de las cuotas para la conservación de sus derechos, como sucede en los Seguros Privados, sino obligando, tanto al patrón como al trabajador, al pago de la contribución necesaria para la protección de este último y su familia.

Además la implantación del Seguro Social obligatorio permite la - realización previa de los cálculos actuariales para la prestación de los servicios, sabiendo de antemano el número de asegurados -- que amparará y el monto de las cuotas que aportarán los trabajadores y patronos.

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

En la exposición de motivos se señala el hecho de que, tratándose de una función de interés público, no puede ser encomendada a empresas privadas, sino que el Estado tiene el deber de intervenir en su establecimiento y funcionamiento. Mas adelante en la misma exposición de motivos, se indican las razones por las que se encomendó la gestión a un Organismo Descentralizado, citando las ventajas que éste representa :

- 1.- Una mayor preparación técnica de sus elementos directivos surgidos de la especialización.
- 2.- Democracia efectiva en la organización del mismo, pues permite a los directamente interesados en su funcionamiento, intervenir en su manejo.
- 3.- Atraer donativos de los particulares, que estarán seguros de que con los mismos, se incrementará el servicio al que los destinan, sin peligro de confundirse con los fondos públicos, y
- 4.- Inspirar una mayor confianza a los individuos objeto del Servicio.

Menciona el Artículo 5o. que, la Organización y Administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta ley, está a cargo del Organismo Público Descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social.

La extensión del Régimen Obligatorio y Voluntario del Seguro Social está prevista en la Ley en los términos del Artículo 6o.

Señala el Artículo 7o. que el Seguro Social cubre las contingencias y proporciona los servicios que se especifican a propósito de cada-régimen particular, mediante prestaciones en especie y en dinero, - en las formas y condiciones previstas por esta ley y sus reglamen--tos.

El Artículo 8o. de la Ley, se señala como complemento de los Artícu- los 4o. y 6o. ya mencionados, por lo que se refiere a los sujetos - del régimen del Seguro Social obligatorio y a la extensión del régi- men respectivamente, determinándose como sujetos del régimen obliga- torio a los miembros de sociedades cooperativas de producción, los- de las sociedades locales de crédito ejidal. Considerándose las ---mencionadas sociedades como patronos para los efectos de la ley.

El Artículo 11 señala los Seguros Cubiertos que son :

- I.- Riesgos de trabajo.
- II.- Enfermedades y maternidad
- III.- Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, y
- IV.- Guarderías para hijos de aseguradas.

El Artículo 12o. Son sujetos de aseguramiento del régimen obligato- rio.

- I.- Las personas que se encuentran vinculadas a otras por una--

relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica, o la naturaleza económica del patrón, y aún cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de impuestos o derechos.

II.- Los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administración obreras o mixtas.

III.- Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupos solidario, Sociedad Local o Unión de Crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola.

El Poder Ejecutivo Federal podrá, a propuesta del Instituto basado en estadísticas financieras, económicas y sociales, extender el régimen del Seguro Social obligatorio a las categorías de trabajadores independientes urbanos, como artesanos, pequeños comerciantes, profesionalistas libres y todos aquéllos que les fueren similares. En los decretos correspondientes deberán tomarse en cuenta las necesidades sociales y las particularidades económicas de esas categorías de asegurados, las bases para el cobro de primas y prestaciones en dinero, y las condiciones especiales conforme a las cuales deban otorgarse otros tipos de prestaciones. (7)

LOS SALARIOS

La base para determinar las cuotas que los trabajadores, patronos-

y el Estado deben entregar al Instituto, es el monto de los salarios que perciben los primeros. Las cuotas son, en consecuencia variables, de acuerdo al monto de los mismos, e influye también el monto de los salarios en las prestaciones económicas que, en su caso, deben recibir los trabajadores.

La Ley señala, que para el efecto, se considera como salario lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo, que al respecto señala en su Artículo 84 : "El salario se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie, y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo". (8)

Artículo 21.- Los trabajadores tienen el derecho de solicitar al Instituto su inscripción, comunicar las modificaciones de su salario y demás condiciones de trabajo. Lo anterior no libera a los patronos del cumplimiento de sus obligaciones, ni les exime de las sanciones y responsabilidades en que hubieren incurrido.

Artículo 26.- Los avisos de baja de los trabajadores incapacitados temporalmente para el trabajo, no surtirán efectos para las finalidades del régimen del Seguro Social, mientras dure el estado de incapacidad.

A continuación trataremos los principales seguros que están incluidos en la Ley del Seguro Social.

SEGUROS DE RIESGOS PROFESIONALES

Respecto al seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, la Ley considera en su Artículo 49 como accidentes de -- trabajo :

- a).- Los que se realizan en las circunstancias y con las características que se especifica en la Ley Federal del Trabajo.
- b).- Aquéllos que le ocurran al trabajador al trasladarse directamente de su domicilio al lugar en que desempeña su trabajo o viceversa.

El Artículo 474 de la Ley Federal del Trabajo estipula :

Accidente de trabajo es toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte producida repentinamente - en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el - lugar y el tiempo en que se preste. (9).

También en el caso de enfermedades profesionales, la Ley del Seguro Social adopta el criterio sustentado en la Ley del Trabajo que dice : "enfermedad de trabajo, es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo, o en el medio en que el trabajador se ve obligado a prestar sus servicios. "

El asegurado que sufre un riesgo de trabajo tiene derecho a pres--

taciones en especie y en dinero, como son : asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica, servicio de hospitalización, aparatos de prótesis y ortopedia y rehabilitación. Recibirá el cien por ciento de su salario entretanto no se declare que se encuentra capacitado para trabajar.

SEGURO DE ENFERMEDADES NO PROFESIONALES

En el caso de enfermedades no profesionales, los asegurados tienen derecho a prestaciones en especie y en dinero, por concepto de subsidios y gastos de funeral; el seguro de las enfermedades mencionadas da derecho a : asistencia médico quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sea necesaria durante un período hasta de 52 semanas para la misma enfermedad; un subsidio en dinero cuando la enfermedad produce incapacidad, pagadero a partir del cuarto día, -- hasta por un período de 52 semanas. Los plazos para tratamiento y subsidio pueden ser prorrogados hasta por 26 semanas más, cuando el asegurado continúa enfermo, y sí, según dictamen médico, puede recuperar la salud y la capacidad de trabajo, o si el abandono del tratamiento agrava la enfermedad u ocasiona la invalidez; se dispone también la posible internación en casas de reposo, cuando sea necesario para restablecer la salud y capacidad de trabajo.

En el caso de enfermos ambulantes cuyo tratamiento curativo no les impida continuar en su trabajo, y sigan cubriéndose las cuotas obrero-patronales correspondientes, el tiempo que dura el tratamiento no se computará en los mencionados plazos.

SEGURO DE MATERNIDAD

Referente al Seguro de Maternidad, la mujer asegurada tendrá derecho durante el embarazo, el alumbramiento y el pueriperio, a las prestaciones siguientes :

- a).- Asistencia obstétrica a partir del día en que el Instituto certifique el estado de embarazo.

- b).- Un subsidio en dinero igual al ciento por ciento del salario promedio del grupo de salario de cotización de la trabajadora, y que recibirá durante 42 días anteriores al parto, y 42 días posteriores al mismo.
Dicho subsidio se proporcionará siempre que la asegurada no esté recibiendo subsidio por concepto de enfermedad y que, durante los períodos mencionados, tampoco desempeñe ningún trabajo remunerado.

- c).- Ayuda en especie por seis meses para lactancia.
Esta ayuda se proporcionará a la madre, o a falta de ésta a la persona encargada de alimentar al niño, y

- d).- Una canastilla que se entregará al nacer el niño.

El goce del subsidio en dinero por parte de la asegurada, exime al patrón de la obligación del pago de salario íntegro señalado por la Ley Federal del Trabajo.

SEGURO DE INVALIDEZ

Respecto a los seguros de invalidez, vejez, cesantía y muerte, - en la exposición de motivos de la Ley, se indican que la finalidad de éstos, es la protección del trabajador, en los casos de - que por incapacidad general no originada por el riesgo profesional, pero cuyas consecuencias económicas o profesionales repercuten desfavorablemente en la familia trabajadora, el obrero ve reducidos sus ingresos y sus posibilidades de ocupación en el medio general de trabajo.

Tendrá derecho a la pensión de invalidez el asegurado que justifique el pago de un mínimo de 150 semanas cotizadas.

SEGURO DE VEJEZ

El objeto del Seguro de Vejez, es proporcionar a los obreros que han dejado sus energías en el trabajo, los medios de atención a su subsistencia, cuando por su avanzada edad no pueden obtener un salario.

Tendrá derecho a recibir la pensión de vejez, sin necesidad de probar invalidez para el trabajo, el asegurado que habiendo cumplido 65 años de edad, justifique al Instituto el pago de un mínimo de 500 semanas cotizadas.

SEGURO DE CESANTIA

En consideración a que el trabajador en edad avanzada, reducida

su potencialidad de trabajo, se ve colocado en una situación de inferioridad para conseguir empleo respecto a sus semejantes, se incluyó en la Ley la cobertura de este riesgo en edad avanzada, o sea que en ese renglón nuestra legislación cubre sólo una mínima parte de dicha contingencia.

Tendrá derecho a la pensión de cesantía el asegurado que habiendo cumplido 60 años de edad, tenga en su haber 500 semanas de cotización previa, y quede privado de trabajos remunerados, "o tendrá obligación de probar que sufre invalidez, y recibirá la pensión de vejez con tarifa reducida."

ASIGNACIONES FAMILIARES

Cada hijo del pensionado por invalidez, vejez o cesantía, tendrá derecho a una asignación familiar equivalente al 10 % de la cuantía de la pensión de invalidez o vejez que disfrute el asegurado. En ningún caso la suma de la pensión de invalidez o vejez, y el importe de la, o de las asignaciones familiares que en su caso correspondan, excederán del 85% del salario promedio que sirvió de base para fijar la cuantía de la pensión.

SEGURO POR MUERTE

Se otorgará pensión de viudez a la esposa del asegurado fallecido que disfrutaba de una pensión de invalidez, de vejez o cesantía, o que al fallecer hubiere justificado el pago al Instituto-

de un mínimo de 150 cotizaciones semanales; a falta de esposa, la concubina recibirá la pensión. La misma prestación corresponde al viudo que estuviere totalmente incapacitado y hubiera dependido económicamente de la trabajadora asegurada que sufrió la contingencia.

SEGURO DE GUARDERIAS PARA HIJOS DE ASEGURADAS

Quizá han oído repetidamente la palabra guardería. Sin embargo, a la luz de la Nueva Ley del Seguro Social, éste es un concepto un tanto diferente de lo que ustedes conocen. En México se tiene la idea de que las guarderías sirven para ayudar a la madre trabajadora para que vaya a su trabajo y deje a los niños cuidados, y nada más. Vamos pues a decir en estas líneas cómo son las guarderías, cómo debe de cuidarse en ellas y los objetivos que tienen, algunos de ellos específicos por las costumbres y la ideología de nuestro país, y otros básicos en diferentes pueblos.

Una guardería, y la palabra lo indica claramente, es el lugar donde se guarda algo y se usa en sus formas afines: retener, conservar, cuidar, etc. Las guarderías infantiles retienen y cuidan algo sagrado: pequeños seres humanos de los cuales son responsables personas especializadas, quienes se rigen por una reglamentación específica. Esto es, en esencia, una guardería.

En cuanto a la prestación del servicio de guardería creada como una obligación del patrón fundada en su Artículo 171 de la Ley -

Federal del Trabajo y prestada por el Instituto Mexicano del Seguro Social como un beneficio de la madre trabajadora, prestación -- ésta que surge no sólo de la ley reglamentaria del Artículo 123 -- Constitucional, sino de la Ley del Seguro Social. Se han fundado - en todo el país guarderías con la finalidad de que los hijos de -- las trabajadoras tengan no sólo la oportunidad de incorporarse al -- desarrollo económico del país y participar igualitariamente en - -- cuanto a fuerza económica con el hombre, al crearse dicha Institu- ción; también fue hecha con el fin de hacer disminuir la mortali- dad infantil, así como luchar contra el hambre de los niños y el - pavoroso raquitismo; asimismo, para detener el deplorable estado - mental de nuestros pequeños hijos y proporcionar la ayuda moral in dispensable a un gran porcentaje de ellos, procurando siempre dotar a estos grupos infantiles de un personal científico y talento- so para su formación y conservación de su salud física y mental.

AYUDA PARA EL MATRIMONIO

El asegurado que contraiga matrimonio, tiene derecho a recibir una ayuda para los gastos del mismo, siempre que reúna los siguientes- requisitos :

- a).- Que tenga reconocido el pago de un mínimo de 150 semanas - de cotización en la rama de invalidez, vejez y muerte, en- la fecha de matrimonio.
- b).- Que compruebe con documentos fehacientes, la muerte de la-

persona que registró como esposa en el aviso de inscripción, o que en su caso, exhiba el acta de divorcio de - - aquélla.

- c).- Que la cónyuge no haya sido registrada en el aviso de inscripción como esposa, antes de la fecha del nuevo matrimonio.

DE LA CONTINUACION VOLUNTARIA EN EL SEGURO OBLIGATORIO

El asegurado con un mínimo de 52 cotizaciones semanales cubiertas en el Seguro Obligatorio, al ser dado de baja, puede continuar voluntariamente sus seguros conjuntos de enfermedades no profesionales y maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y -- muerte, o únicamente estos últimos, cubriendo a su elección, las - cuotas obrero patronales correspondientes al grupo de salario al - que pertenecía en el momento de la baja o las del grupo inmediato inferior, siempre que tenga su domicilio en las circunscripciones - en donde esté implantado el régimen del Seguro Obligatorio, a me-- nos que elija continuar solamente en el Seguro de Invalidez, vejez, y muerte en cuyo caso podrá residir en cualquier lugar de la Repú blica Mexicana.

CONSERVACIONES DE DERECHOS

Los asegurados que al dejar de estar sujetos al régimen del Seguro Social Obligatorio, no se acojan a la continuación voluntaria del-

mismo, conservarán los derechos que hubieren adquirido a pensiones en los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y -- muerte, por un período igual a la cuarta parte del tiempo cubierto por sus cotizaciones. Este tiempo de protección no será menor de 12 meses, ni excederá de tres años: Las disposiciones de este precepto rigen también para el caso de terminación de la continuación voluntaria del seguro obligatorio.

DEL SEGURO FACULTATIVO Y DE LOS SEGUROS ADICIONALES

El Instituto podrá contratar individual o colectivamente, Seguros facultativos que comprenden una o más de las ramas de riesgos profesionales, enfermedades no profesionales y maternidad, invalidez, vejez y muerte, y cesantía en edad avanzada, con los profesionalistas libres, trabajadores independientes, trabajadores de empresas de tipo familiar a domicilio y domésticos, temporales y eventuales, trabajadores asalariados del campo en las circunscripciones territoriales en donde ya esté establecido el Seguro para los trabajadores asalariados urbanos, pero no el de éstos, artesanos y todos -- aquéllos que les fueren similares.

Brevemente enunciaré el carácter del Instituto del Seguro Social y sus principales órganos, sin estudiarlos a fondo, pues creo que esto ya formaría parte de un estudio más detallado, que queda fuera del alcance de este trabajo.

La realización de los fines del Seguro Social está encomendada al Instituto Mexicano del Seguro Social como un Organismo Público -- Descentralizado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció que el Instituto Mexicano del Seguro Social, era un Organismo Descentralizado, y que, en consecuencia, no tenía el carácter de autoridad, por lo cual el amparo es improcedente cuando en él se reclaman actos del mencionado Instituto.

Sin embargo, la reforma del Artículo 267 de la Ley introdujo una importante modalidad: En su versión original, decía el precepto - que "el título donde conste la obligación de pagar las aportaciones, tendrá el carácter de ejecutivo", y en la reforma se previno que el crédito a favor del Instituto tendrá el carácter de fiscal, y que para su cobro se seguirá el procedimiento que señala el Código Fiscal de la Federación. La Suprema Corte de Justicia asignó una naturaleza doble al Instituto.

El Instituto del Seguro Social tiene por misión prestar el servicio público de los seguros sociales, pero para poder cumplir esta finalidad tiene que desarrollar diversas actividades, principalmente la organización de los mismos Seguros Sociales y la administración de los bienes destinados a su finalidad suprema. El Artículo 240 de la Ley señala las funciones principales del Instituto.

El Instituto Mexicano del Seguro Social tendrá como funciones -- principales :

- I.- Administrar los diversos ramos del Seguro Social.
- II.- Recaudar las cuotas y demás recursos del Instituto.
- III.- Satisfacer las prestaciones que se establecen en la Ley.
- IV.- Invertir los fondos de acuerdo con las disposiciones especiales de la Ley.
- V.- Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio.
- VI.- Adquirir bienes muebles e inmuebles dentro de los límites legales.
- VII.- Establecer farmacias, casas de recuperación y de reposo, y escuelas de adaptación, sin sujetarse a las condiciones, - salvo las sanitarias, que fijen las leyes y los reglamentos respectivos para empresas privadas de esa naturaleza.
- VIII.- Organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas.
- IX.- Difundir conocimientos y prácticas de Previsión Social.
- X.- Expedir sus reglamentos interiores, y
- XI.- Las demás que atribuyan esta Ley y sus Reglamentos.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, es una persona jurídica y, como tal, actúa por conducto de sus órganos. Estos son, de conformidad con el Artículo 246 de la Ley, Asamblea General, el Consejo Técnico, la Comisión de Vigilancia y el Director General. Con esto damos por concluido el tratamiento del presente inciso,

pensando que en el cuerpo de nuestra exposición en cuanto al Organismo que tratamos, hemos expuesto las características fundamentales del mismo, en cuanto a su función de Seguridad y Previsión-Social.

COMENTARIOS SOBRE ALGUNOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE PREVISION SOCIAL, EN EL DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO

b) Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Al hablar sobre este tema, creemos necesario como en el anterior, llamar la atención sobre los antecedentes históricos, que conforman este Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

La particular situación de los Trabajadores del Estado, en el curso del tiempo, viene a constituir uno de los aspectos singulares de la Administración Pública Mexicana, pues las Instituciones tendientes a tutelar sus derechos, se han desenvuelto de acuerdo con las necesidades que se les han ido presentando, respondiendo la manera de satisfacerlas a una particular forma de sentir y resolver nuestros problemas de Derecho, y, que se manifiesta precisamente en las soluciones que se les ha dado. Desde las primeras disposiciones legales, hasta la creación del ISSSTE, se responde desde luego a la imperiosa necesidad de tutelar y proteger los derechos y obligaciones del trabajador del Estado, garantizando así, que el elemento humano encargado de la Administración Pública sea cada vez más eficiente, en beneficio sobre todo del pueblo a quien sirve.

Más la tutela de los derechos de los trabajadores del Estado, no--

solamente se omitió en la Ley del Seguro Social, sino que se había venido omitiendo en las leyes fundamentales; así tenemos que en un principio en el Artículo 123 de la Constitución General de la República, no había ningún precepto general que atendiese su situación; después en la Ley Federal del Trabajo tampoco hubo ningún artículo que cuidase de manera directa del trabajador del Estado, quedando al margen de la protección que se le otorgaba al trabajador en general, tuvo que acogerse a las leyes que tutelaban aspectos propios de su situación, como la Ley de Pensiones, y esforzarse a luchar coordinadamente para formar un cuerpo de leyes que aclarase conforme a sus derechos su situación laboral, -- así fue publicado el Estatuto de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, de 5 de diciembre de 1938.

Haciendo una somera revisión del planteamiento de los derechos sociales tanto del trabajador en general, como de los empleados públicos, hasta llegar al Estatuto en vigor, y a la consagración de esos derechos en el inciso "B" del Artículo 123 Constitucional, -- tenemos que, los principios fundamentales de la Revolución de -- 1910, crearon los cimientos sobre los cuales descansa la estructura de nuestra nación, y que hicieron posible alcanzar la anhelada seguridad social.

Así tenemos que el Constituyente de Querétaro, cumpliendo con el compromiso contraído con el pueblo mexicano que había depositado-

títulos 73 y 89 que consignan las facultades del Congreso Federal y del Presidente de la República, y comprobando que conforme a -- ellos quedan fuera de las atribuciones de la Federación la regula ción y la administración de las relaciones existentes entre las - entidades federativas y los municipios con sus propios servidores, consideramos que no es aplicable a estos trabajadores estatales y municipales la ley que estudiamos. Así lo corrobora el Artículo - lo. que establece : " La presente Ley se aplicará : 1.- A los tra bajadores del servicio civil de la Federación y a los del Departa mento del Distrito Federal.

Es obvio que el Legislador ha tratado de preservar, con tales limi taciones de la Federación, la soberanía al menos teórica de los -- Estados, para elegir y administrar libremente el personal que le - presta sus servicios.

Otro grupo, lo constituyen aquellas personas que prestando sus ser vicios a alguna entidad u organismos público federal, han quedado- expresamente excluidos de la protección que otorga esta Ley, funda mentalmente por ya encontrarse amparados por otro ordenamiento si- milar.

Desde la expedición del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al - Servicio de los Poderes de la Unión, se ha venido excluyendo de la aplicación de esa Ley a los miembros del ejército y la armada na- cional, dado que la seguridad interna y externa de la nación que -

se sustenta en la disciplina exigida a los militares, no podía quedar supeditada a posibles conflictos de trabajo

En febrero de 1962 se expidió la Ley de Seguridad Social para las - fuerzas armadas que establece como prestaciones obligatorias a favor de los militares y sus derecho-habientes, entre otras, las siguientes : Haberes de retiro, Fondo de ahorro, seguro de vida, pagos de defunción, venta y alquiler de casas para la habitación familiar del militar, préstamos hipotecarios y a corto plazo, etc.

Para el cumplimiento de estas obligaciones, la ley de seguridad social para las fuerzas armadas atribuyó a la Dirección de Pensiones Militares, y al Banco Nacional del Ejército y la Armada, las facultades convenientes.

Los sujetos de la ley o personas a las que se aplica debemos dividir las en dos partes : Los sujetos físicos y los sujetos morales. - Entre los primeros están los que llamaremos "trabajadores, los pensionistas y los familiares derechohabientes"; y, entre los segundos, los organismos que ocupan los servicios de tales trabajadores, e incluso al propio Instituto.

Señala la fracción I del Artículo 1o. que dicha ley es aplicable a los trabajadores del servicio civil de la federación y del Departamento del Distrito Federal, y el inciso I del Artículo 2do., aclara lo que se entiende por trabajador para efectos de la Ley, señalando

que toda persona que preste sus servicios a las entidades y organismos mencionados, mediante designación legal, en virtud de nombramiento, siempre que sus cargos, sueldos o salarios estén consignados en los presupuestos respectivos o por estar incluido en las listas de raya de los trabajadores temporales conforme a los tabuladores vigentes.

No se considerarán como trabajadores a las personas que presten sus servicios a las entidades y organismos públicos mediante contrato sujeto a la legislación común y a las que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios. (10)

De acuerdo con la fracción II del Artículo 10. es aplicable la ley a los trabajadores de los organismos públicos que por ley o por acuerdo sean incorporados a su régimen.

El segundo grupo de personas físicas a quienes se aplica la ley, según la fracción III del Artículo 10. son los llamados pensionistas, entendiéndose por tales, aquellos trabajadores públicos a que se refieren las fracciones anteriores.

La tercera categoría de personas físicas a quienes se aplica la ley la integran los llamados "derecho-habientes", familiares de los trabajadores o pensionistas. Para hacerse acreedores a los beneficios que en este renglón concede la ley, se reconocen como familiares : la esposa o concubina, los hijos menores de 18 años, y los padres que dependan económicamente de dichos trabajadores o pensionistas.

Las personas morales sujetos de la ley, según la fracción V del Artículo 10. son la Federación, considerada ésta como el conjunto de dependencias de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como la ley los señala expresamente el Departamento del Distrito Federal, y finalmente los organismos públicos que se han incorporado o se incorporen a su régimen, y el propio Instituto.

Las obligaciones que la ley les impone son de dos clases :

- a).- De información, auxilio y control, y
- b).- Pecuniarias.

Las primeras las cumplen a través de una serie de actividades que la ley les impone como son :

- a).- Informar al Instituto de las altas y bajas de los trabajadores, y modificaciones de sus sueldos, así como los nombres y demás datos de los familiares beneficiarios.
- b).- Remitir en el mes de enero de cada año una relación de personal sujeto a las cuotas.
- c).- Proporcionar en cualquier tiempo los datos, y remitir los expedientes que les sean solicitados por el Instituto.
- d).- Efectuar los descuentos de los sueldos de los trabajadores en las cantidades que por concepto de cuotas, o por cualquier otro, ordene el Instituto.

- e).- Enviar al Instituto las nóminas o recibos en que consten -
los descuentos.
- f).- Expedir a los interesados los certificados e informes que-
les soliciten.
- g).- Enterar cada 15 días al Instituto del monto de las cuotas-
o descuentos.
- h).- Reinstalar a los trabajadores pensionados que recuperen -
su capacidad para el servicio o pagar el monto de la pen--
sión en caso de ser imposible tal reinstalación o en su ne
gativa.

En cuanto a las sanciones pecuniarias, la ley establece en los Ar-
tículos 128, 129 y 130 multas según la gravedad del caso, a los --
trabajadores de las entidades y organismos públicos que dejen de -
cumplir con alguna de las obligaciones que les impone esta ley.

El Artículo 131 habla de la Junta Directiva, el Director, los Fun-
cionarios y Trabajadores del Instituto, como encargados de un ser-
vicio público, estarán sujetos a las responsabilidades civiles y -
penales en que pudieran incurrir. (11).

Tradicionalmente se ha sustentado el financiamiento de los seguros
sociales en un sistema de contribución tripartita. Los fondos o ca
jas destinados a tal objeto, se integran además - por otros ingre

sos secundarios o eventuales, con las contribuciones de un primer - contribuyente empleado, un segundo empleador y un tercer Estado. Da da la naturaleza sui géneris de las relaciones de trabajo en que se basa la ley que comentamos, su régimen de seguridad social no puede participar en forma absoluta de esa norma rectora, dado que la personalidad única del Estado hace que en este caso el segundo y ter-- cer contribuyentes se confundan en uno solo. Por eso la ley ha divi-- dido el financiamiento de los servicios y prestaciones que concede, entre los empleados y sus empleadores; entendiéndose por estos últi-- mos a cada una de las unidades burocráticas u organismos descentra-- lizados que se adhieran al sistema, incluso el propio Instituto, ya que, de acuerdo con el Artículo 117 de la ley, sus trabajadores han quedado incorporados al régimen de seguridad social en ella estable-- cido.

El Artículo 4o. de la Ley señala : " La Dirección de Pensiones Civi-- les, creada por la Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 12 de ago-- sto de 1925 se transforma en un organismo que se denominará Institu-- to de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que tendrá el carácter de organismo público descentralizado, con -- personalidad jurídica y patrimonio propios, y cuyo domicilio será - la Ciudad de México. Este Instituto tendrá a su cargo las prestacio-- nes que esta ley establece (12).

Adentrarnos en el viejo debate sobre la personalidad jurídica, que-

daría al margen nuestro estudio; por ello nos concretaremos a señalar que la cuestión de la existencia de los entes jurídicos ha sido reconocida por el legislador, independientemente de los diferentes rumbos que han tomado las opiniones de los doctos en Derecho, y que es precisamente en función de ese reconocimiento que tales entidades pueden alcanzar a tener efectos de derecho.

La ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, de 30 de diciembre de 1947 define a los organismos descentralizados como "Las personas morales creadas por el Estado, mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten y siempre que su objeto y funciones propias impliquen una atribución técnica especializada para la adecuada explotación de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social". (13).

Consideramos que esta ley federal define muy acertadamente dichos organismos, ya que se nutre con los principios teóricos que apoyan la descentralización técnica, cabiendo en ella todos los organismos que participan de tal carácter, en su vasta variedad. Sin embargo, consideramos que la ley que ahora comentamos se limita a definir los organismos descentralizados, como un medio más para lograr sus particulares fines, esto es controlarlos, sin que atienda, desde luego al problema de su existencia y personalidad.

Cuando la ley en su Artículo 4o. habla de un Instituto de Seguridad y Servicios Sociales, con personalidad, le está reconociendo expresamente tal característica y asegurándole la posibilidad de ser sujeto de derechos y obligaciones en el ejercicio de sus funciones y en el logro de sus fines. Así lo corrobora su Artículo 101, que señala que el Instituto tendrá personalidad jurídica para celebrar toda clase de actos y contratos, así como para defender sus derechos ante los tribunales o fuera de ellos, y para ejercitar las acciones judiciales que le competan.

Al hablar de la autonomía de las entidades descentralizadas no aludimos a la facultad de autodeterminación que es exclusiva del Estado, pues en ese sentido todos los organismos descentralizados son heterónomos, dado que sólo pueden actuar conforme a las normas emanadas del poder que los creó.

La autonomía característica de los organismos descentralizados que más propiamente se podría llamar "autarquía" radica fundamentalmente en el hecho de que la administración de los mismos está encomendada a órganos directivos electos por los interesados o beneficiarios del servicio; y además en la circunstancia de poseer tales órganos directivos las suficientes facultades para garantizar el desarrollo normal del servicio, como son : fijar dentro de los límites de la ley, la cuantía y atribución de las prestaciones, las normas de administración financiera, y la inversión de los recur-

sos; en nombrar y administrar su propio personal; realizar las ges tiones necesarias para la protección y funcionamiento normal del - servicio; y organizar sus dependencias fijando la competencia, es- tructura y funcionamiento.

Pero tal autonomía no es ni puede ser irrestricta porque se corre- ría el peligro de que los administradores del organismo llegaran a desvirtuar la idea fundamental y simplemente pasaran por alto los- fines y las normas constitutivas o reglamentarias en perjuicio del organismo o de los interesados; de ahí que se ela reservarse la ad- ministración la facultad de controlar e incluso de revisar las re- soluciones o decisiones más trascendentales de los órganos adminis- trativos de la entidad descentralizada, garantizándose por la Admi- nistración Pública, de esta manera, el que los organismos descen- tralizados observen la ley y los reglamentos.

El artículo 4o. de la Ley señala que la Dirección de Pensiones Ci- viles, creada por la ley de Pensiones de Retiro, se transforma en un organismo que se denominará Instituto de Seguridad y Servicios- Sociales de los Trabajadores del Estado.

El hecho en sí de la transformación se explica en razón de que el Estado, haciendo uso del mismo imperio con que creó la Dirección - de Pensiones, al resultar insuficiente para afrontar todas las ne- cesidades colectivas que, en materia de seguridad social aquejaban a la burocracia, la hiciera objeto de una serie de cambios de es--

estructura, adición de funciones y ampliación de finalidades, lo suficientemente importantes como para justificar no sólo una simple extensión, sino una real transformación.

La elección del medio para darle entidad al ISSSTE, fue acertada, - ya que todo el sinnúmero de derechos adquiridos y obligaciones contraídas por la Dirección de Pensiones, pasaron, de pleno derecho a incrementar y a pasar sobre el patrimonio del Instituto, sin necesidad de verificar innumerables operaciones y actos de elevado costo y problemática realización.

No obstante, la ley, tratando de ser más explícita ha señalado entre los elementos constitutivos del Instituto, las propiedades, posesiones, derechos y obligaciones que al 1o. de enero de 1960 integraban el patrimonio de la Dirección de Pensiones Civiles.

El problema de la personalidad jurídica del ISSSTE, dada su naturaleza de entidad cuya existencia se justifica por su carácter eminentemente funcional, debe ser entendido en relación con lo ya expuesto en este sentido, y las funciones que realiza dentro de los límites de la ley. Estas pueden ser consideradas desde tres puntos de vista :

- a).- Operaciones pasivas por las que determina los sujetos de la ley, los incorpora a su régimen, controla, exige y recauda las cuotas y aportaciones e invierte sus fondos.

- b).- Operaciones activas por las que reconoce, niega, modifica, suspende o revoca el derecho a las prestaciones o servicios, los concede, y controla su suministro, y
- c).- Operaciones propiamente administrativas por las que organiza, estructura y limita sus dependencias y aplica y toma el personal necesario para las mismas.

De acuerdo con lo anterior, la ley hace la siguiente enumeración de funciones :

- I.- Otorgar y administrar los diversos servicios a su cargo.
- II.- Vigilar la concentración de las cuotas, aportaciones y demás recursos del Instituto.
- III.- Satisfacer las prestaciones a su cargo.
- IV.- Otorgar las jubilaciones y pensiones.
- V.- Invertir los fondos de acuerdo con las disposiciones de la ley.
- VI.- Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio.
- VII.- Adquirir bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus fines.

- VIII.- Establecer las prestaciones y servicios sociales, así como - desarrollar las promociones necesarias para elevar el nivel- de vida, la preparación técnica y cultural del trabajador pú- blico y su familia.
- IX.- Organizar sus dependencias y fijar la estructura y funciona- miento de las mismas.
- X.- Expedir los reglamentos para la debida prestación de sus ser- vicios, y de su organización interna.
- XI.- Difundir conocimientos y prácticas de Previsión Social.

Para alcanzar esas finalidades, y al igual que cualquiera otra enti- dad similar, el ISSSTE requiere recursos económicos.

Los recursos que se indican en el mencionado Artículo 118 pueden -- ser obtenidos a través de dos procedimientos diversos.

Los recursos del Instituto que son obtenidos mediante un acto impe- rativo del poder público, y que se consignan en las fracciones I, - II, III, VI y VII, que implican la celebración de actos voluntarios de particulares o entidades públicas, entre los que están los refe- ridos en las fracciones IV, V, VIII, y IX del mencionado Artículo - 118.

La fracción I del citado Artículo atribuyó al Instituto todas las - "propiedades, posesiones, derechos y obligaciones que integraban el

patrimonio de la Dirección de Pensiones Civiles.

Con esto damos por concluído el tratamiento del segundo inciso de este capítulo, del cual nos ocupamos, ejemplificando de esta manera la función de Previsión Social que desempeña el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el --cual ocupa un lugar primordial dentro de la Organización Adminis--trativa Descentralizada. En el tercer inciso trataremos los aspectos más importantes del Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores, en cuanto hace a su estructura y función -social, tomando como punto de partida a la exposición de motivos -que justifican su existencia, así como también el análisis de las-disposiciones consagradas en nuestra Constitución vigente, y en la ley reglamentaria respectiva.

COMENTARIOS SOBRE ALGUNOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE PREVISION SOCIAL, EN EL DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO

- c).- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

El establecimiento del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, organismo creado para resolver el problema habitacional de ese numeroso sector de la población de México, fue precedido por importantes reformas legislativas, que se iniciaron con la iniciativa que dirigió el Presidente de la República el 22 de diciembre de 1971 a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para modificar el contenido de la fracción XII del apartado "A" -- del Artículo 123 Constitucional, y culminaron con la publicación de la Ley del Instituto en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972.

El constituyente de 1917 decidió establecer, en diversas normas -- las garantías que estimó esenciales para asegurar la dignidad en el trabajo, la igualdad de oportunidades y el acceso equitativo a los bienes materiales y culturales. Lo hizo viendo hacia el futuro, pero de acuerdo con las necesidades contenidas en el Artículo-123, integran un conjunto de derechos mínimos en favor de los trabajadores que habrían de ser ampliados progresivamente.

Con el propósito de ofrecer medios de vida decorosos a los trabajadores se pensó entonces que bastaba estipular que en las negociaciones ubicadas fuera de las poblaciones, o dentro de ellas, cuando ocuparan un número de asalariados mayor de cien los patronos --

tendrían la obligación de proporcionarles habitaciones cómodas e higiénicas. Asimismo, se previó que éstos podrían cobrar las rentas -- respectivas, siempre que no excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de las viviendas.

La clase obrera ha considerado que la solución del problema habitacional de los trabajadores constituye una condición indispensable para la elevación de su nivel de vida. Por tal motivo, las organizaciones sindicales lucharon durante varios decenios porque se reglamentara adecuadamente la disposición relativa del Artículo 123 Constitucional.

Finalmente, obtuvieron que se incluyera en la Ley Federal del Trabajo un capítulo reglamentario de dicha fracción constitucional, en el cual se consigna una fórmula que busca armonizar los derechos del -- trabajo con los del capital y los objetivos del crecimiento económico con los de la justicia social.

En la exposición de motivos de esa ley se reconoce que el mandato -- constitucional que nos ocupa, a pesar de que sólo comprende a un número limitado de trabajadores, no ha tenido una realización satisfactoria durante su prolongada vigencia. Esto debe atribuirse, en gran medida, a los obstáculos que la mayoría de las empresas encuentran -- para afrontar, en forma individual, las cargas económicas que supondría dotar de viviendas, a todos sus trabajadores.

En tal virtud, se establecieron diversas fórmulas a fin de resolver gradualmente ese problema. Según la legislación vigente las empresas que no dispusieran del número suficiente de casas para proporcionar a sus trabajadores, deberán celebrar, con éstos, convenios en los que habrían de establecerse las modalidades para el cumplimiento de las obligaciones respectivas. También se previó que, en tanto no se entregaran las habitaciones a los trabajadores, éstos tendrían derecho a percibir una compensación mensual.

El sistema en vigor se apoya, pues, preferentemente, en las relaciones obrero-patronales y permite que el cumplimiento del precepto -- constitucional vaya haciéndose efectivo mediante acuerdos entre las partes. Dentro de la redacción actual de la fracción XII del apartado "A" del Artículo 123 pareció conveniente esta solución, en vez del establecimiento de normas más rígidas que difícilmente hubiesen podido llevarse a la práctica.

El Gobierno de la República ha insistido reiteradamente en la necesidad de acelerar todos los procesos que concurran a una más justa-distribución del ingreso, y a mejorar sustancialmente el bienestar de la población. Por esta razón, consideré indispensable afrontar globalmente el problema de la vivienda e incorporar en los beneficios de una política habitacional a la totalidad de la clase trabajadora, independientemente de la dimensión de las empresas en que sus miembros laboran o de su ubicación geográfica.

Ello sólo es factible si se establece un sistema más amplio de solidaridad social en el que la obligación que actualmente tienen los patronos respecto de sus propios trabajadores sirva de base a un mecanismo institucional de financiamiento e inversión, de carácter nacional. Así será posible satisfacer, en el volumen y con la intensidad que se requiere, las demandas de habitación y facilitar, al mismo tiempo, el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las empresas.

La coexistencia de negociaciones dotadas de abundantes disponibilidades de capital y poca mano de obra, con otras que poseen recursos financieros escasos y numerosos trabajadores; las diferencias en -- los niveles de salario; la movilidad ocupacional, y la desigual distribución geográfica de los centros de producción, constituyen obstáculos muy serios para el adecuado cumplimiento de una política -- efectiva de viviendas, si ésta se aplica exclusivamente en el ámbito de cada empresa.

En cambio, la participación generalizada de todos los patronos del país hará posible la extensión de este servicio a la clase trabajadora en su conjunto, mediante la integración de un fondo nacional -- de la vivienda que otorgue préstamos al sector obrero para la adquisición, construcción, reparación y mejoramiento de sus habitaciones.

Con esto se eliminará, además, la limitación por la que solamente --

están obligados, en el interior de las poblaciones, las empresas de más de 100 trabajadores a proporcionar a éstos habitaciones. No parece, en efecto, congruente con la política de empleo que se ha trazado el gobierno, el hacer recaer mayores cargas precisamente en -- aquellas negociaciones que absorben volúmenes más cuantiosos de mano de obra.

La operación de un fondo nacional no sólo permitirá cumplir el objetivo que se propuso el Constituyente de 1917, sino que además facilitará a los trabajadores la adquisición en propiedad de sus habitaciones, y la integración de su patrimonio familiar; los mantendrá -- al margen de las contingencias inherentes a la situación económica de una empresa determinada, o al cambio de patrón, y ampliará considerablemente el número de las personas beneficiadas.

El texto de la fracción XII del apartado "A" del Artículo 123 Constitucional en vigor, prescribe que el organismo cuya creación se -- propone esté integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patronos. Disposición que obedece, en -- gran medida, al hecho de que el Fondo Nacional de la Vivienda se -- instituye como un mecanismo de solidaridad social, de carácter nacional.

Con anterioridad a la reforma constitucional, la obligación de dotar de viviendas a los trabajadores debía cumplirse por diversos mecanismos que descansaban en las relaciones obrero-patronales. La --

creación de un sistema generalizado a la totalidad de la clase trabajadora en que concurren también con sus aportaciones todos los empresarios, exige, en cambio, la intervención del poder público en su administración. Esta es la razón por la que el Instituto se define como un organismo de servicio social.

Por otra parte, si bien la tutela de los derechos de los trabajadores en la relación obrero-patronal corresponde inicialmente a sus organismos, cuando se establece un sistema generalizado y obligatorio, compete al Estado el deber de implantar los mecanismos que permitan la adecuada protección de las garantías de todos los trabajadores, vigilar su cumplimiento y administrar las Instituciones correspondientes.

Las Instituciones de la República promueven la participación de los factores de la producción en la administración de organismos públicos cuyo funcionamiento directamente les afecta. Tendencia consecuente con el espíritu del Artículo 123 Constitucional que, sin detrimento de su carácter tutelar de los derechos de los trabajadores, propicia el equilibrio y la armonización de los factores de la producción. Existe, en efecto, una tradición jurídica en nuestro país que vincula democráticamente a los sectores de actividad económica en las Instituciones del Derecho Social, particularmente las relaciones con el trabajo.

La experiencia adquirida justifica plenamente estas fórmulas de ad-

ministración tripartita y autoriza a considerarlas como eficaces y dignas de mayor extensión, tal es el caso, entre otros, del Instituto Mexicano del Seguro Social, la Comisión de los Salarios y los Tribunales Laborales.

Instituciones todas, que han venido desarrollando una práctica efectiva de participación y de diálogo entre los factores de la producción y afirmando, por ende, nuestros principios de convivencia, han correspondido al propósito superior de la comunidad nacional, que busca simultáneamente la creación de fuentes de riqueza y la más justa distribución del ingreso.

Respecto del patrimonio del Instituto, la exposición de motivos de la Ley del "INFONAVIT", propone se integre con el propio Fondo Nacional de la Vivienda, de acuerdo con los lineamientos que establece el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que estableciera la Ley Federal del Trabajo, con aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcionen el gobierno federal, con los bienes y derechos que adquiriera por cualquier título y con los rendimientos que se obtengan de la inversión de todos esos recursos. (14)

Por cuanto a la estructuración orgánica del Instituto, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, fijará las bases para determinar las organizaciones nacionales de trabajadores y de patronos que intervengan en la constitu--

ción y funcionamiento de sus diferentes órganos directores.

La Asamblea General, responsable de determinar la Política y los programas que habrán de orientar la marcha de la Institución, estará integrada por un adecuado número representativo de miembros de los diversos sectores, sin embargo, se estima conveniente no otorgar el voto a título individual, sino que se exprese unitariamente, por sector, ya que tratándose de resoluciones de carácter general, en las que importe la firmeza y estabilidad de los criterios, y -- considerando además que de las votaciones de la Asamblea surgirá -- la integración de otros órganos de gobierno, es sin duda necesaria la unificación de opiniones y de posiciones en el seno de cada representación.

El Consejo de Administración corresponderá principalmente decidir sobre inversiones y operaciones del Instituto, reglamentar sus actividades y resolver sobre el establecimiento de comisiones consultivas regionales que asesoren y propongan proyectos de vivienda en sus respectivas circunscripciones territoriales.

En la Comisión de Vigilancia estarán también representados los factores de la producción junto al gobierno federal. Sus atribuciones de vigilancia y auditoría se complementarán con otras, de carácter correctivo, que le permitirán proponer medidas tendientes a mejorar el funcionamiento del Instituto.

Un Director General nombrado por la Asamblea General a proposición del Presidente de la República encabezará los órganos ejecutivos. - Es evidente que la operación cotidiana de una Institución como la que esta ley establece, debe descansar en la responsabilidad de personal técnico y con líneas de mando claramente definidas que eviten todo género de distorsiones administrativas.

El marco de actividades del Director General estará regulado por las disposiciones de los órganos de gobierno a los que debe rendir cuentas. Ejecutará los acuerdos del Consejo y tendrá la facultad de nombrar al personal del organismo señalándole sus atribuciones y remuneración según tabuladores aprobados por el Consejo. El Director General tendrá la representación legal del Instituto.

La Comisión de Inconformidades y de Valuación, que viene a completar el conjunto de mecanismos representativos, estará integrada por tres miembros y fungirá como órgano administrativo, de carácter eminentemente técnico. Por la importancia que habrá de tener la evaluación de las prestaciones en materia de habitación que las empresas proporcionen a los trabajadores, los dictámenes que al respecto elabore la Comisión, serán resueltos, en definitiva, por el Consejo de Administración.

En la exposición de motivos se establecen las bases necesarias para el adecuado cumplimiento de la obligación constitucional a cargo de las empresas de hacer aportaciones al Fondo, que deberán --

ser del 5% del monto del salario de sus trabajadores de acuerdo con la reforma a la Ley del Trabajo en vigor, así como la de enterar -- los descuentos que realicen en dichos salarios para el pago de las amortizaciones correspondientes a los préstamos concedidos por el Instituto. (15).

A estas obligaciones se les dá el carácter de fiscales con el propósito de asegurar la adecuada operación del Fondo y en virtud de que representan contribuciones destinadas a la realización de un servicio social, a cargo del Instituto.

La recaudación y el cobro de los recursos se hará a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o de las Oficinas autorizadas por el Instituto, lo que permitirá el aprovechamiento del sistema bancario Nacional, y que las operaciones del Instituto se lleven a cabo con la mayor seguridad y economía.

El sistema de financiamiento se estructura conforme al régimen previsto por la Constitución, dentro del cual los recursos del Instituto, deberán destinarse al otorgamiento de créditos a los trabajadores titulares de depósito, para la adquisición, construcción, reparación, ampliación o mejoras de habitaciones o para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos, así como a la concesión de créditos a promotores o constructores, destinados a la edificación de conjuntos habitacionales, cuyas viviendas sean adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Una vez hecha esta asignación los créditos individuales se otorgarán con vistas a las necesidades de los propios trabajadores y de sus familias, al monto del salario de los presuntos acreditados y a las características de las habitaciones respectivas. En los casos que existan grupos de trabajadores con el mismo derecho a obtener créditos, el otorgamiento se hará por sorteo a fin de asegurar la debida objetividad en la materia.

En atención al carácter financiero del Organismo, su control y vigilancia quedan encomendados a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La primera deberá intervenir y vigilar que la contabilidad del Instituto y sus operaciones se ajusten a las normas establecidas, informando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las irregularidades que a su juicio encuentre, para que se corrija. Esta Secretaría deberá opinar sobre los valores de renta fija en que el Instituto puede invertir transitoriamente sus recursos, aprobar los financiamientos que reciba, y vigilar que sus programas financieros anuales no excedan a sus presupuestos de ingresos corrientes y a los financiamientos que se le concedan.

En la Ley del "INFONAVIT", se instituye un recurso de inconformidad para resolver cualesquiera actos del Instituto, que lesione a los trabajadores y a sus beneficiarios o a los patronos. Por la naturaleza de este recurso, se ha estimado conveniente dejar a opción de-

los interesados el agotarlo o acudir directamente a los tribunales para sustanciar su reclamación. Agotado dicho recurso, o en caso de desestimarlos será la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje a la que corresponda conocer de las controversias que se susciten entre los trabajadores y el Instituto; el tribunal fiscal de la Federación conocerá a su vez, de las que se planteen entre los patronos y el propio Instituto y, por último, serán los tribunales ordinarios los competentes para resolver las controversias derivadas de adeudos de los trabajadores por créditos que les haya concedido el propio Instituto.

El sistema de infracciones abarca tres aspectos : el que se refiere a las que se cometan a la presente ley en su calidad de conjunto de normas de trabajo; el relativo al incumplimiento de cargas fiscales; y el que considera la comisión de actos que nuestras leyes penales catalogan como delitos.

Corresponderá a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la facultad de imponer, en su caso, las multas por infracciones a esta ley que cometan los patronos en perjuicio de sus trabajadores o del Instituto.

De acuerdo con los Artículos 29 y 30, tanto las obligaciones patronales de hacer las operaciones al Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y enterar, en su caso, los descuentos, como los mecanismos para su cobro, tienen el carácter de fiscales. Con-

secuentemente, el incumplimiento de esas obligaciones cae en el ámbito de las infracciones fiscales.

Comete el delito de fraude el patrón que recurre a cualquiera de -- los medios previstos por la legislación penal para omitir total o -- parcialmente el pago de sus aportaciones y el entero de los descuentos.

En la exposición de motivos se dice, que deliberadamente no se han -- precisado con detalle algunos procedimientos que deberán ser orientados, necesariamente, por la experiencia y que serán, por consi -- guiente, objeto de normas internas que irán poniendo en vigor los -- órganos de gobierno de la Institución. El Insti tuto deberá, por -- otra parte, atender cuestiones cuya naturaleza evolucionará con el -- tiempo y se pensó por ello organizarlo con la flexibilidad suficiente para que pueda resolverlas de una manera práctica; asimismo, se -- estimó, que tanto el origen constitucional del organismo, como las -- necesidades específicas a las que habrá de hacer frente, obligaban -- a dotarlo de normas, en muchos casos originales. (16)

Con la creación de este organismo se trata de establecer un sistema de solidaridad social que conjugue la obligación de todos los patronos de la República y sume igualmente los derechos de todos los trabajadores para resolver con posibilidades de éxito, un problema que se consideraba de muy difícil solución si se le hacía frente, como -- estaba previsto, en el ámbito de cada empresa.

El mecanismo financiero que se pondrá en marcha, contribuirá a incrementar la actividad económica del país e irá formando a lo largo de los años, un valioso patrimonio, constituido en favor de los trabajadores, lo que representa una destacada conquista para la clase-trabajadora.

El problema es sin embargo de tal magnitud, que no bastarán, sobre todo en sus inicios, los recursos del Fondo para resolverlo satisfactoriamente. Al lado de él subsistirán y se ampliarán otros mecanismos de financiamiento y otras promociones del Estado, que en su conjunto, integran una política de vivienda, seguridad social, - - desarrollo regional y regeneración urbana.

Es pertinente recordar, asimismo, que los aspectos financieros del programa habitacional de los trabajadores se vinculan, por necesidad, con las perspectivas mismas del desarrollo económico y social del país y particularmente con el crecimiento de los volúmenes de - empleo y con la elevación de los niveles de la población.

Por otra parte, en sus aspectos operativos, el funcionamiento del Fondo no dependerá exclusivamente de las aportaciones económicas -- que lo sostengan, ni siquiera del apoyo financiero que habrá de - prestarle el gobierno federal. Dependerá, igualmente, de una conjugación de factores externos entre los cuales se encuentran, principalmente, la adecuada distribución de los centros de trabajo en el territorio nacional, el desarrollo de los servicios municipales, la

promoción de actividades educativas y de esparcimiento, la planeación racional de los centros urbanos y una amplia política de reservas territoriales.

Hechas las anteriores consideraciones, se estimó que la creación del Instituto constituye un paso firme, dotado de una enorme potencialidad para resolver eficazmente el problema de la vivienda.

Con la afirmación anterior, damos por terminado el tratamiento del presente inciso, estimando que en el desarrollo del mismo, han quedado señalados los aspectos tanto doctrinarios como de carácter legislativo que consideramos de mayor trascendencia e importancia, en cuanto a la denominación del título de nuestra Tesis.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- Sánchez Vargas Gustavo
Premisas del Seguro Social, en el
Ideario de la Revolución Mexicana
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1962
Págs. 15 y 16.
- 2.- De la Cueva Mario,
Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo
Editorial Porrúa, S.A.
Tomo I, Pág. 74
- 3.- De la Cueva Mario,
Obra citada
Págs. 75, 97 y 104
- 4.- De la Cueva Mario
Obra citada
Pág. 120
- 5.- Arce Cano Gustavo
Los Seguros Sociales en México
Ediciones Botas
México, 1944
Pág. 26
- 6.- Arce Cano Gustavo
Obra citada
Pág. 28
- 7.- Fraga Gabino
Obra citada
Pág. 19
- 8.- Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge
Nueva Ley Federal del Trabajo, Séptima Edición
Editorial Porrúa, S.A.
México 1971
Pág. 53
- 9.- Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge
Obra citada

- 10.- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
Editorial ISSSTE
México 1976
- 11.- Ley del ISSSTE
Obra citada
- 12.- Ley del ISSSTE
Obra citada
- 13.- Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal
Publicaciones de la Secretaría de la Presidencia
- 14.- Exposición de Motivos, Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
México 1976
Publicaciones del INFONAVIT, Pág. 8
- 15.- Exposición de Motivos,
Ley del INFONAVIT
Pág. 41
- 16.- Exposición de Motivos,
Ley del INFONAVIT
Pág. 43
- 17.- Exposición de Motivos,
Ley del INFONAVIT
Pág. 48

C O N C L U S I O N E S

- 1.- Las formas de organización administrativa, desprendidas de la Teoría General del Derecho Administrativo, constituyen en sí mismas la explicación primera y última del orden Jurídico, mediante el cual se desempeña el ejercicio de los órganos del Estado, en cuanto que abarcan en toda su extensión a la función administrativa, en su naturaleza pública y social.
- 2.- La descentralización administrativa está regulada por la teoría general del Derecho Administrativo, y se distingue de manera estructural, por su naturaleza eminentemente pública.
- 3.- La Descentralización Administrativa Pública se encuentra controlada por el principio de legalidad, al que la somete el Derecho Administrativo, y obtiene las connotaciones de generalidad y publicación en el ejercicio de la función administrativa abocada ésta a la satisfacción de los intereses generales.
- 4.- La Teoría Integral, como aportación del Dr. Alberto Trueba Urbina, viene a enriquecer a la Literatura Jurídica Mexicana, al estudiar en forma metódica el origen y el contenido del Artículo-123 Constitucional, descubriendo en ellos, la declaración de derechos sociales que rompe los moldes tradicionalistas de la división sistemática del orden jurídico, advirtiendo y considerando el nuevo derecho social como resultado de los debates del --

Constituyente 1916-1917 y que se clarifica en otros textos constitucionales como lo son los Artículos 27 y 28 Constitucionales.

- 5.- Es finalidad intrínseca de la Teoría Integral, la divulgación de los Derechos tuteladores y reivindicatorios en el 123 Constitucional de los poderes sociales y sus funciones, el otorgamiento de funciones sociales a los poderes públicos, y el contenido de un Derecho Social Agrario y Económico.
- 6.- La Descentralización Administrativa Social, encuentra su género próximo en el ejercicio de la función administrativa de Derecho Público, porque son las autoridades de la Administración Pública, las que ejecutan ambas funciones. Su diferencia específica radica primero, en su teleología porque la descentralización administrativa social no está encaminada a la satisfacción de los intereses generales, sino en la procuración de tutela y reivindicación hacia los trabajadores, y segundo, respecto de los destinatarios de la función administrativa, personificados en los económicamente débiles, que dependen de un jornal para poder subsistir.
- 7.- El Derecho Administrativo Social y la Descentralización Administrativa Social, encuentran su basamento en la Constitución de 1917, cuando se dota de competencia al Poder Legislativo para expedir las Leyes de Trabajo y de la Previsión Social, Agrarias y Económicas; al Poder Judicial para suplir las deficiencias de

la queja de la parte obrera, y de los campesinos, y al Poder Ejecutivo, para que reglamente las Leyes de las Materias respectivas; así como ejecutar actos de expropiación, nacionalización y otros decretos tuteladores y reivindicatorios.

8.- El Derecho Administrativo Social y la Descentralización Administrativa Social, cuentan entre otras con una sub-clasificación o sub-rama; nos referimos al Derecho Administrativo del Trabajo, controlador de la Administración Laboral, dentro del cual tienen competencia y operatividad, además de los Poderes Públicos, los Actos de las Autoridades o Instituciones con Funciones Sociales.

9.- La Descentralización Administrativa Social, encuentra su manifestación más completa en organismos sujetos a este régimen de Organización Administrativa, como lo son el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, los cuales desempeñan una auténtica función de Seguridad y Previsión Social.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- 1.- Acosta Romero Miguel
Teoría General del Derecho Administrativo
Primera Edición
Textos Universitarios
México, 1973
- 2.- De la Cueva Mario
El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo
Segunda Edición
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1974
- 3.- González Díaz Lombardo Francisco
El Derecho Social y la Seguridad Social Integral
Primera Edición
Textos Universitarios
México, 1968.
- 4.- Fraga Gabino
Derecho Administrativo,
Décima Sexta Edición
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1975.
- 5.- Serra Rojas Andrés
Derecho Administrativo
Tomo I, Cuarta Edición
Librería de Manuel Porrúa, S.A.
México, 1968
- 6.- Trueba Urbina Alberto
Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo,
Tomo I, y II, Primera Edición
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1973
- 7.- Trueba Urbina Alberto
Nuevo Derecho del Trabajo
Segunda Edición
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1972

- 8.- Trueba Urbina Alberto
La Primera Constitución Política Social del Mundo
Primera Edición
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1971
- 9.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 10.- Ley Federal del Trabajo
- 11.- Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social
- 12.- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- 13.- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores
- 14.- Exposición de Motivos.
Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
Publicaciones del INFONAVIT, pág. 8
México, 1976
- 15.- Exposición de Motivos
Ley del INFONAVIT
Pág. 41
- 16.- Exposición de Motivos
Obra citada
Pág. 43
- 17.- Exposición de Motivos
Ley del INFONAVIT
Pág. 48