



27
MAY 17 1988

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

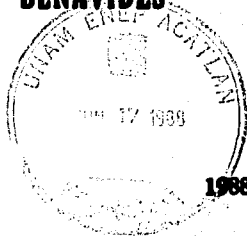
**Escuela Nacional de Estudios Profesionales
ACATLAN**

**"LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE
PREVISION SOCIAL EN LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL"**

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
SIMON BAUTISTA BENAVIDES

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

México, D. F.



1988.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

**TEMA: LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE PREVISION SOCIAL
EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.**

INDICE GENERAL

	PAGINA
OBJETIVO	
INTRODUCCION	1
CAPITULO I. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA	
1.- La Centralización.	4
2.- La Desconcentración.	11
3.- La Descentralización.	16
CAPITULO II. LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA	
1.- La descentralización administrativa y la des- centralización política.	24
2.- Tipos de descentralización.	28
3.- La descentralización y la seguridad so- cial.	39
CAPITULO III. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE PREVISION SOCIAL	
1.- El Instituto Mexicano del Seguro Social.	46
2.- El Instituto de Seguridad y Servicios So- ciales de los Trabajadores del Estado.	60
3.- El Instituto del Fondo Nacional de la Vi- vienda para los Trabajadores.	74
4.- El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.	89
5.- El Sistema del Desarrollo Integral de la Familia.	94

PAGINA

CAPITULO IV. RELACION DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS
DE PREVISION SOCIAL CON EL DERECHO MEXICANO
DEL TRABAJO

1.- Fundamento jurídico de los organismos de Previsión Social.	100
2.- Prestaciones.	103
CONCLUSIONES	110
BIBLIOGRAFIA	115
LEGISLACION	116

OBJETIVO

Conocer y ubicar en la realidad actual, a los Organismos descentralizados de Previsión Social en la Administración Pública Federal, sus relaciones con el Derecho del trabajo; así como las prestaciones y servicios que otorgan a los trabajadores, derecho-habientes y población en general.

INTRODUCCION

Siendo México actualmente un país en proceso de desarrollo en todos sus aspectos, y dándose cuenta del gran problema que se presenta en la Administración Pública a causa de las grandes concentraciones demográficas en algunas ciudades, he juzgado conveniente la elaboración del presente trabajo, sin la pretensión de que llegue a ser una fuente de consulta jurídica, ya que sólo se apuntan conocimientos extraídos de la investigación ya hecha, pero sin la experiencia de mi parte, para poder consolidar un tratado de Derecho. Es en concreto, una sencilla aportación de pequeños esbozos encuadrados hacia la relación que guardan los Organismos descentralizados de Previsión Social en nuestro sistema político administrativo, con las clases sociales beneficiadas y la población en general; así mismo, se pretende dar una visión general de las funciones y prestaciones que otorgan dichos organismos.

En el primer capítulo, se hace referencia a las formas tradicionales de la organización administrativa; analizando los conceptos que de ellas nos dan los estudiosos del Derecho Administrativo. Se menciona a la Centralización, sus características, los organismos que se

pueden encuadrar en esta forma, así como las ventajas y desventajas de la misma. En seguida se estudia a la descentralización, analizándola y estableciendo una comparación con la delegación y coordinación administrativas.-- Posteriormente se hace una pequeña mención de la descentralización, ya que será tratada más ampliamente en el siguiente capítulo.

En el segundo capítulo, se trata lo referente a la descentralización, situándola tanto en el aspecto administrativo como en el aspecto político, mencionando los diferentes tipos de esta forma según los puntos de vista de los autores consultados; en mismo se ubica a la descentralización, en el ámbito de la seguridad social.

En el capítulo tercero, se trata lo referente a cada uno de los organismos descentralizados de previsión social como son: El IMSS, el ISSSTE, el ISSFAM, el INEONAVIT y el DIF, desde su creación, sus objetivos y su organización.

En el capítulo cuarto, se establecen las bases legales de los citados organismos de previsión social; y se mencionan las prestaciones que otorgan a los trabajadores y a la población en general.

CAPITULO I
LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

- 1.- La centralización.
- 2.- La desconcentración.
- 3.- La descentralización.

Nuestro país a través de sus diferentes etapas históricas ha pasado por varias formas de gobierno hasta -- llegar a la actual, ahora contamos con oficinas públicas personas dedicadas a la atención de dichas oficinas, servicios de diversa índole como mercados, parques, escuelas, hospitales, teléfonos, correos, pavimentación, banquetas, drenajes, etc. Todo lo anterior, visto de una -- manera general, puede crearnos una confusión por lo heterogéneo, pero si nos proponemos a investigar su funcionamiento, nos daremos cuenta que para cada cosa, existe una organización determinada y que todo forma una unidad. Esa unidad se denomina Administración Pública.

Para que la Administración Pública funcione adecuadamente, es necesario que exista organización, la cual se da a través de Formas de Organización Administrativa.

En México las formas de organización administrativa a través de las cuales se lleva a cabo la administración pública, son: la centralización, la desconcentración, la descentralización y las empresas de participación estatal.

1.- La centralización.

La centralización administrativa la entendemos cuando los diferentes órganos administrativos se encuentran colocados en niveles distintos, pero en una situación en

la que siempre dependen del nivel inmediato superior, y hasta llegar al último, en el que se encuentra el Jefe Supremo de la Administración Pública que es el Presidente de la República.

En esta forma de organización, la característica principal es la relación de jerarquía en la que los órganos inferiores se encuentran ligados a los órganos superiores de la administración. Esta relación se basa, en los poderes con los que la administración mantiene su unidad, a pesar de la diversidad de los órganos que la integran, dichos poderes son el de decisión y el de mando.

El poder de decisión consiste, en que solamente un grupo reducido de órganos, tiene facultades para dictar resoluciones, los demás órganos, solo realizan los actos materiales necesarios para auxiliar a los órganos superiores, por ejemplo, un Secretario de Estado está en posibilidades de resolver todos los asuntos de su competencia, ya que su intervención directa, se da solamente en el momento de dictar la resolución final, y todos los actos anteriores a ésta, son llevados a cabo por funcionarios menores.

En la centralización, hay una concentración de la -

fuerza pública, por lo que las medidas de ejecución forzosa de las resoluciones dictadas, no puede llevarse a cabo por cualquier órgano administrativo, sino por un número reducido de ellos, que son, los que tengan competencia en el asunto.

Tomando en cuenta la relación de jerarquía entre los órganos, podemos mencionar los siguientes poderes:

a) Poder de nombramiento, lo ejercen los órganos superiores para nombrar a los titulares de los órganos que les están subordinados.

b) Poder de mando, consiste en una facultad que tienen los órganos superiores para ordenar y dar instrucciones a los órganos inferiores. Este poder se realiza a través de órdenes, instrucciones o circulares; las órdenes e instrucciones pueden ser de carácter individual o personal y las circulares tienen funciones de tipo general.

c) Poder de vigilancia, consiste en la práctica de investigaciones o informaciones sobre el trámite de los asuntos que realizan los órganos superiores, en relación con el desempeño de las funciones de los órganos inferiores.

d) El poder disciplinario, consiste en la facultad de un órgano superior para sancionar las faltas que cometen los titulares de los órganos inferiores y esto se pue

de hacer a través de las siguientes medidas: el apercibimiento, el entrenaamiento, la amonestación, la multa, la -- privación del derecho de ascenso, el descenso, la suspensión temporal o la privación del empleo.

e) El poder de revisión, es aquel por medio del cual el órgano superior revise un acto dictado por un órgano inferior, para aprobarlo, suspenderlo, reformarlo o anularlo.

f) Poder para la resolución de conflictos de competencia, consiste en la intervención de la autoridad jerárquicamente superior para resolver los conflictos de competencia que surjan entre las autoridades inferiores que le están subordinadas. Dichos conflictos pueden surgir, porque un órgano se atribuya facultades que otro reclama, o bien porque ninguno se considere competente para actuar en un caso especial.

" Como esos conflictos de competencia pueden originar un desorden en la administración o una paralización en su funcionamiento, es natural que en el régimen de organización centralizada, se considere que la autoridad jerárquica superior tiene la facultad de resolver los conflictos de competencia que surjan entre las autoridades inferiores que le están subordinadas."(1)

(1) Gshino Fraga. Derecho Administrativo. 26 edición, Editorial Porrúa. México, 1987. p.172.

Con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, la administración centralizada en México, la forman el Presidente de la República, los Secretarios de Estado, los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República.

El artículo 90 Constitucional de acuerdo a la reforma del 21 de abril de 1981, establece que la administración pública será centralizada y Parastatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso.

El Presidente de la República en su carácter de Titular del Poder Ejecutivo, tiene una doble función: de órgano político cuando ejerce su calidad de representante del Estado Federal en ejercicio de su soberanía y según a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de órgano administrativo, cuando lleve a cabo la función administrativa bajo el orden jurídico establecido por el Poder Legislativo. Como Autoridad administrativa, el Presidente de la República es el Jefe de la Administración Pública, tiene el lugar más alto dentro de la jerarquía administrativa y se encuentran en él, los poderes de mando, de decisión y de jerarquía para mantener la unidad de la administración.

Los Secretarías de Estado, se consideran órganos -- político-administrativos, en las que dentro de sus fun--

ciones, deben refrendar todo acuerdo o Decreto que expida el Presidente de la República; el Secretario de Estado, es el encargado del despacho de los asuntos en la esfera de la competencia que le fije la Ley, aunque un Secretario de Estado, puede delegar en los funcionarios de menor jerarquía la resolución de problemas, siempre y cuando la Ley respectiva o el Reglamento interno no establezcan lo contrario.

Los Departamentos Administrativos de acuerdo al art. 93 Constitucional, eran considerados solamente de carácter meramente administrativo, sin tener la facultad del refrendo; pero a partir de la reforma del 21 de abril de 1981, se dispuso, que todos los Reglamentos, Decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República, deberán estar firmados por el Secretario de Estado respectivo o por el Jefe del Departamento Administrativo al que corresponda el asunto, y sin este requisito no serán obedecidos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que al frente de cada Secretaría de Estado, habrá un Secretario, mismo que se auxiliará para el despacho de los asuntos, por un subsecretario o varios un Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y --

subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa y por los demás funcionarios que establezca el Reglamento interior respectivo.

Frente a cada Departamento Administrativo, habrá un Jefe de Departamento, mismo que se auxiliará por Secretarios Generales, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de oficina, sección y mesa y los demás funcionarios que establezcan las disposiciones legales y además se establece que las facultades -- que originalmente corresponden al Jefe del Departamento pueden ser delegadas en funcionarios menores, salvo aquellas que de acuerdo a la Ley o Reglamento, deben ser ejercidas únicamente por el titular..

Los Secretarios de Estado y los titulares de los Departamentos Administrativos, serán nombrados por el Ejecutivo y aunque la Ley los contempla con una jerarquía igual, sus funciones no son las mismas.

2.- La Desconcentración.

Es un procedimiento por medio del cual, los órganos superiores delegan facultades en favor de órganos inferiores internos de la misma administración o en órganos externos distribuidos en diferentes regiones, pero que en cualquier caso están sujetos al poder jerárquico de la Autoridad Central. De este manera, se da una descarga de las múltiples labores de competencia de los órganos superiores, para que los órganos inferiores pueden decidir con mayor agilidad y eficiencia la resolución de los asuntos, en beneficio de los administrados.

El maestro Andrés Serra Rojas, al respecto nos dice: "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" (2)

También podemos entender a la desconcentración, como una forma de organización administrativa que se presenta como tendencia de distribución de competencias de la administración pública, para realizar un proceso-funcional, que destaque la unidad y la eficacia.

(2) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo, Tomo I-
décimo segunda Edición México, D.F. Porrúa S.A. 1984 P.432

En la desconcentración, el Estado da un poder de actuación limitado a los órganos que administra más o menos directamente, es decir, que corresponden a su propia estructura estatal, sin estar alejados del Poder Central, con la finalidad de descongestionar a los órganos centrales para dar una solución mejor y más fluida al despacho de los asuntos.

Algunos autores denominan a la desconcentración -- descentralización burocrática.

En ningún caso, los órganos desconcentrados tienen personalidad jurídica distinta de la administración estatal.

La desconcentración surge dentro de la forma centralizada, sigue existiendo la vinculación, ya que no desaparece la jerarquía, aún cuando exista cierta flexibilidad para realizar sus actividades, dichas actividades deberán ser de carácter eminentemente técnico.

El artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece al respecto: " Para la 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 jerárquica-

nente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso".

" Por otra parte, en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 27 de diciembre de 1979, se introdujo de una manera formal en la Legislación Mexicana la desconcentración administrativa al dividir el Distrito en 16 Delegaciones y encomendadas cada una de ellas a funcionarios nombrados por el Jefe del Departamento y dotados de atribuciones desconcentradas en los términos de la Ley, los Reglamentos y los Acuerdos del propio Jefe del Departamento(arts. 10 y 12)."(3)

Otro ejemplo, lo encontramos en el Decreto Presidencial del 23 de junio de 1973, en el que se crea dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Dirección de Administración Federal Regional y mediante convenios con las entidades federativas, la creación de Dependencias Regionales; se ha tratado de acercar la estructura administrativa hasta el lugar en el que se generan los asuntos, en beneficio del ciudadano, para que no tenga que trasladarse hasta la Capital del País.

Se han establecido en determinadas circunscripciones territoriales, Administraciones Fiscales Regionales

(3) Gabino Fraga. Ob.cit.p.196

con facultades en materia de impuestos sobre la renta, ingresos mercantiles, auditoría fiscal, tesorería de la Federación, etc.

Se han desconcentrado facultades en Delegaciones forestales regionales; en Guadalupe y Monterrey en lo que se refiere a la expedición de pasaportes por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Como ya se ha observado, la organización administrativa desconcentrada, cuenta con los instrumentos necesarios para una buena y eficaz atención de los asuntos, pero se requiere de una reglamentación adecuada de las Leyes administrativas, ya que en ningún caso, un órgano desconcentrado, puede interferir en las facultades Constitucionales de los órganos centralizados, ni invadir la jerarquía superior de la Administración Pública, para tal efecto, la posición que adopten los órganos, debe ser flexible, no se pueden tomar posturas rígidas, porque se detendría la marcha ascendente de la administración, se debe tener siempre como norma, la realización de una conducta expedita, eficaz y adaptable a todas las circunstancias que se presenten.

El Estado no debe solter los lazos que unen a las instituciones con el Poder Central, por el contrario, se debe promover su desenvolvimiento con una relativa -

libertad de acción.

La desconcentración ha sido una de las formas mediante la cual, se ha atenuado un poco la centralización, pero además se ha recurrido también a la delegación de facultades administrativas y a los convenios de coordinación con las entidades federativas.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 16, establece que los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos, podrán delegar funciones que no deban ser ejercidas por sus titulares, en favor de funcionarios que integren las propias Secretarías o Departamentos o de los que establezcan los reglamentos interiores u otras disposiciones legales.

En cuanto a la coordinación con las entidades federativas, el artículo 22 de la misma Ley, autoriza al Presidente de la República para convenir con los gobiernos de los Estados y municipios, satisfaciendo las necesidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas.

3.- La descentralización.

Este forma de organización administrativa será tratada en este inciso muy brevemente y desde un punto de vista general, posteriormente en el capítulo siguiente, nos ocuparemos más ampliamente de ella.

Al hablar de descentralización, podemos pensar en una forma en la que se administran asunto específicos con determinada autonomía e independencia, pero sin desligarse totalmente de la tutela del Estado. Los conceptos que los diversos autores establecen al respecto, coinciden en afirmar que la descentralización, puede entenderse como un reparto de competencias públicas, integrándose una persona de Derecho Público, la cual tiene sus propios recursos y a la que se le ha delegado poderes de decisión, pero sin quedar desligada totalmente de la orientación y asesoría del órgano gubernamental.

Uno de los fines principales que se persiguen con la descentralización, es llevar la administración hasta los administrados.

Se trata de distribuir ciertas funciones administrativas, mediante el equilibrio adecuado entre la organización centralizada y la descentralizada.

Como Douguit considera a la descentralización admi

nistrativa en cuatro tipos:

- a) Regional,
- b) Funcionarista,
- c) Patrimonial y
- d) La concesión.

Gabino Fraga al respecto, menciona en su obra, ---

la clasificación siguiente:

- a) Descentralización por región,
- b) Descentralización por servicio y
- c) Descentralización por colaboración.

Andrés Serra Rojas por su parte, sólo considera dos

tipos:

- a) Descentralización regional y
- b) Descentralización por servicio.

Existen diferentes consideraciones de otros autores, que de una manera tradicional, clasifican a los órganos descentralizados en:

a) Aquellos que administran intereses colectivos-- dentro de un territorio, con patrimonio propio, personalidad jurídica y dirigidos por funcionarios de elección popular.

b) Los que tienen como finalidad, satisfacer las necesidades públicas especializadas o técnicas, indepen

dientemente del territorio, sin perder su vínculo con-----
el Estado.

La organización descentralizada funciona en condiciones de mantenimiento y respeto, en lo que se refiere a la autonomía técnica, jurídica, orgánica y financiera que se les concede, porque de no ser así, se desvirtúa la naturaleza de las instituciones y el Estado no desarrolla a través de ellas y de una manera eficiente, las funciones que le corresponden. Sólomente intervendrá el Estado, para anular decisiones ilegales.

La Ley Federal de Empresas Paraestatales, considera a los organismos descentralizados, como personas morales creadas por Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre y cuando reúnan los siguientes requisitos:

a) Que el patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico.

b) Que su objeto o fines, sean la prestación de -- un servicio público o social, la explotación de bienes-

o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

La descentralización administrativa asegura la coherencia y la unidad del Estado, al mismo tiempo que garantiza el derecho que tienen las circunscripciones territoriales y las entidades descentralizadas, para velar por sus intereses, para progresar por sí solas y sin interferencias del Poder Central.

La descentralización trae para la administración-- las siguientes ventajas:

- Una mejor preparación técnica.
- El fomento de las relaciones burocráticas.
- Seguridad en la inversión del capital privado.
- Sostenimiento del organismo descentralizado por sí mismo.

Como se mencionó anteriormente, el artículo 90 --- Constitucional establece, que la Administración Pública Federal será centralizada y parastatal y que el Congreso definirá las bases generales de creación de las entidades parastatales. La Ley Orgánica anterior a este reforma, establecía que el Poder Ejecutivo se auxiliará - las siguientes entidades que forman la Administración -

Pública Paraestatal:

- Organismos descentralizados.
- Empresas de participación estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, de seguros y fianzas.
- Fideicomisos.

En la actualidad, existe la Ley Reglamentaria de - Entidades Paraestatales que regula ya en forma concreta la organización y funcionamiento de las mismas (Diario Oficial del 14 de mayo de 1986)

En la Ley vigente, la expresión " Administración - Pública Paraestatal", carece de contenido jurídico, por que comprende a entidades de naturaleza muy diversa como: Organismos descentralizados, empresas de participación estatal, Instituciones de Crédito, seguros y fianzas y fideicomisos. La palabra " paraestatal", sólo se usa como una expresión cómoda, pero arbitraria e inexacta para denominar a los organismos que aunque forman -- parte de la administración estatal, no son considerados como los tradicionales elementos de la administración - centralizada.

Desde hace muchos años, la Legislación Mexicana, - ha aceptado la asociación del Estado con intereses particulares en la forma de sociedades mercantiles sujetas en principio a las normas de derecho privado; así nació la Compañía Ferrocarriles Nacionales de México. Estas -

empresas llamadas de participación estatal, son las que también se conocen como empresas de economía mixta; pero para ser consideradas dentro de esta denominación, - deben satisfacer los siguientes requisitos:

- Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más -- Instituciones Nacionales de Crédito u Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, una o varias Instituciones Nacionales de Seguros o de Fianzas, o uno o varios Fideicomisos considerados conjuntamente o separadamente, -- aporten o sean propietarios del 50 % o más del capital social;

- Que en la constitución de su capital, se hagan -- figurar acciones de serie especial, que sólo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal; o

- Que el Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u Órgano de Gobierno, - designar al Presidente, al Director, al Gerente o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la Asamblea General de accionistas, del Consejo de Administración o de la Junta Directiva u órgano de gobierno equivalente.

Hay también empresas de participación estatal minoritaria, en donde las acciones que posean los otros organismos paraestatales, representen menos del 50%.

El control de las empresas de participación estatal está a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto. El Congreso de la Unión, tiene facultades para hacer comparecer a los Directores o Administradores de las Entidades Paraestatales, para que informen cuando se discute una Ley o se estudie un negocio concerniente a su respectivo ramo o cuando lo pida una cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados o la mitad de la de Senadores.

CAPITULO II

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

- 1.- La descentralización administrativa y la descentralización política.
- 2.- Tipos de descentralización.
- 3.- La descentralización y la seguridad social.

1.- La descentralización administrativa y la descentralización política.

La descentralización administrativa se lleva a cabo solamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, es creada por el Poder Central, y en ambos casos para satisfacer ideas democráticas y para hacer más eficaces las gestiones de intereses locales.

La descentralización política constituye un régimen especial de los poderes estatales frente a los poderes federales; los estados miembros crean al Estado Federal, y tienen participación directa en la voluntad de éste; su competencia no es derivada, por el contrario, es originaria, porque las facultades no atribuidas al Estado Federal, son reservadas a los estados miembros.

Una característica fundamental de la administración descentralizada, es que los órganos encuadrados en esta forma de organización, gozan de autonomía técnica y autonomía orgánica, lo cual significa que dichos órganos no se encuentran sometidos a las reglas establecidas por la gestión administrativa y financiera en la que se desenvuelven los servicios centralizados del Estado, además, se entiende como la existencia de un servicio público con prerrogativas propias ejercidas por

25

autoridades distintas al Poder Central.

Otra de las características de los órganos descentralizados, es que los funcionarios y empleados que los integran, gozan de autonomía orgánica y no se encuentran sujetos a los poderes jerárquicos como en la centralización y desconcentración, en donde las autoridades superiores, tienen facultades sobre las personas y los actos de los empleados inferiores.

Comparando el régimen centralizado con el descentralizado, encontramos que éste último, las facultades de nombramiento en algunas ocasiones, se encuentran limitadas e incluso suprimidas o sustituidas por la elección por lo que toca al poder de mando, desaparece totalmente, de ahí que los funcionarios, pueden determinar en los casos que la Ley les concede; el poder disciplinario, de hecho tampoco se da, pero en cuanto al poder de vigilancia, si subsiste.

El maestro Serre Rojas, afirma lo siguiente: "La descentralización administrativa, es un modo de organización, mediante el cual se intere 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."(4)

(4). Andrés Serre Rojas. Ob cit. p.432

La descentralización administrativa, relaja los -- vínculos de relación con el Poder Central y se sitúa -- fuera del campo de acción de este poder, manteniendo -- con él, las estrictas relaciones de control.

El régimen descentralizado, hace posible particularizar el servicio y el órgano que lo atiende, sin que se presenten los inconvenientes que se originan en el régimen central.

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, de que éste podría llegar hasta la desintegración misma del Estado. Es por esta razón, que el Estado se reserva determinadas facultades para mantener la unidad de acción -- del Poder Público. El Estado fija los límites de hasta donde debe llegar la acción descentralizadora.

Las instituciones descentralizadas permiten que el Poder Público descargue funciones que puedan manejarse mediante procedimientos técnicos de inmediata eficacia, el beneficio se hace extensivo hasta los particulares, destinatarios o usuarios del servicio público prestado.

La descentralización administrativa se crea con la

27
finalidad algunas veces, de satisfacer las ideas democráticas y dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, constituyendo autoridades administrativas en las que los titulares son elegidos por los mismos afectados cuyos intereses se encuentran en juego.

En otros casos, por la característica de los actos por ejemplo cuando son de naturaleza técnica, industrial o comercial, la administración encarga su resolución a individuos con la preparación suficiente para hacerlo, o también, la misma administración encomienda facultades de consulta, decisión o ejecución a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte de la misma administración.

2.- Tipos de descentralización.

En el capítulo I del presente trabajo, mencionamos las diferentes clasificaciones que hacen diversos autores sobre los tipos de descentralización, en este inciso, haremos referencia al criterio del jurista Gabino Fraga, el cual nos habla de los tipos siguientes:

a) Descentralización por región.

"La descentralización por región, consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial."(5)

La descentralización por región, viene a resolver el problema de tener que trasladarse al lugar en que se encontraban radicados los poderes Estatales o Federales es decir, hasta la Capital del Estado o incluso a la Capital del País para la resolución de los asuntos, además la gestión es más eficaz, con menor costo y sobre todo, la realización adecuada de las atribuciones que corresponden al Estado.

La descentralización por región, administra intereses locales, y aunque el Estado requiere de funcionarios con una preparación especial para satisfacer necesi-

(5) Gabino Fraga. Ob. cit. p. 218

sidades de carácter general, es conveniente desliger -- los servicios de la administración central para encomen-- darlos a individuos con una preparación técnica que ga-- rantice una solución eficaz, y la mejor forma de conse-- guir ésto, es dándole independencia al servicio, así co-- mo constituyéndole un patrimonio propio.

Las razones que han orillado al régimen a la des-- centralización por región, consisten en que en ésta se-- da oportunidad a los interesados, para designar a las - autoridades que han de manejar los negocios que les son comunes y por lo mismo, se tiene un control de dichas - autoridades a través de la opinión pública, que aunado - a la posibilidad de ser electos, constituye una partici-- pación directa del pueblo en los negocios públicos que-- les afectan.

Uno de los inconvenientes de la descentralización-- por región, es que coincide con una descentralización - política en donde los órganos que la integran, cumplen-- una doble función en perjuicio de la misma descentrali-- zación administrativa; en su mayoría, los funcionarios-- nombrados se escogen dentro de los elementos políticos-- del lugar, sin importar su capacidad o competencia para los cargos, lo que trae como consecuencia, deficiencia-- en los servicios.

b) Descentralización por servicio.

Ya hemos mencionado las ventajas que representa el que los propios interesados administren y manejen la -- gestión de sus negocios e intereses, por lo que debemos apuntar que al respecto, existen diversos grados para -- la realización de dicha gestión, también debemos mencio-- nar, que lo anterior constituye un obstáculo para que -- los diferentes organismos descentralizados presenten ca-- racteres uniformes e invariables; pero como se trata de -- ciertas atribuciones del Estado, éste no puede dejar de -- ejercer sus facultades en lo que se refiere a la orga-- nización establecida, lo que va a traer como consecuen-- cia, el mantenimiento de la unidad del Poder Público.

La opinión de diferentes autores respecto a la des-- centralización por servicio, coincide en apuntar las si-- guientes características:

- La existencia de un servicio público de orden -- técnico.

- La existencia de un estatuto legal que regule -- las actividades de los funcionarios encargados de la -- prestación de servicios públicos.

- La participación de funcionarios técnicos en la -- dirección del servicio público.

- Una responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios.

En lo anteriormente expuesto, se pueden presentar ciertas ventajas y desventajas, de las que entre las primeras tenemos:

- La entrega del manejo de un servicio técnico a quien tenga la preparación necesaria, lo que trae como consecuencia una eficaz satisfacción de las necesidades colectivas.

- Otorgar cierta autonomía al servicio técnico y dar un giro hacia la democratización, al permitir a los interesados participar en el manejo de dichos servicios.

- La creación de un patrimonio propio para el órgano descentralizado, independiente del patrimonio general del Estado.

- El sostenimiento propio del órgano descentralizado o incluso llegar a la industrialización, lo que permitirá prescindir de los impuestos, para el sostenimiento del servicio.

Las desventajas las podemos resumir en:

- Por el hecho de que el propio organismo descentralizado adquiera cierta autonomía del Estado, se van a presentar ciertas resistencias hacia las reformas pa-

ra irlo adaptando a las necesidades de la colectividad.

- La proliferación de los organismos descentralizados puede originar un desorden en la administración.

- Al tener el organismo descentralizado un patrimonio propio y un presupuesto particular, viene a contrariar la unidad del presupuesto del Estado, con las naturales consecuencias de incertidumbre y desorden financieros.

En nuestro país desde hace tiempo, existen organismos en los que se presentan las características de la descentralización por servicio, los cuales han recibido la denominación de establecimientos públicos, distintos de los establecimientos de utilidad pública, creados a iniciativa de particulares. Como ejemplos de este tipo de organismos, tenemos:

- Las Sociedades Nacionales de Crédito, Seguros y Fianzas.

- Los organismos que complementan la acción de la Administración Central, ayudándola a descargar las atribuciones y que por manejar fondos o bienes federales, se les confiere personalidad jurídica y se les libera en su funcionamiento de ciertos procedimientos rutinarios como las Comisiones, entre las que tenemos La Co-

misión del Papaloapan, la Comisión del río Grijalva, la Comisión del Plan Chontalpa, la Comisión Nacional de Zonas Áridas, las Juntas Generales de Mejoras Materiales, etc.

- Los organismos destinados a la prestación de servicios públicos como los Ferrocarriles Nacionales de México, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Cezinos y -- Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, la Comisión Federal de Electricidad, el Sistema de Transporte Colectivo, etc.

- Los organismos que tienen por objeto la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación como: Petroleos Mexicanos, la Comisión de Fomento Minero, el Instituto Nacional para la Investigación de Recursos Naturales, Productos Forestales Mexicanos, el Instituto Nacional de Energía Nuclear, el Consejo de Recursos Naturales no Renovables, etc.

- Los organismos cuya finalidad es la investigación científica y tecnológica, o la asistencia y seguridad social, por ejemplo: el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, los Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial, el Instituto Mexicano del Petróleo, la Comisión Nacional de Fruticultura, la Comisión Nacional del

Café, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto Nacional del Fondo de Vivienda para los Trabajadores, el Desarrollo Integral de la Familia, el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, etc

c) Descentralización por colaboración.

Este tipo se presenta, cuando el Estado interviene en la vida privada, y como consecuencia de esto, se presentan problemas que para resolverse requieren de una preparación especial que los funcionarios no tienen, por lo que no es posible, la creación de organismos especiales, de tal forma, que tiene que ser el mismo Estado, quien autorice la colaboración de organizaciones privadas, para participar en el ejercicio de la función administrativa.

La descentralización por colaboración, se convierte en una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas; se caracteriza, por no formar parte de la organización administrativa, por realizar a través de organismos privados que al ejercitar una función pública, colaboran con dicha organización, y constituyen instituciones colocadas en los límites del Derecho Público y el Derecho Privado, mismas que descargan a la administración pública de una parte de sus tareas.

Las instituciones que funcionan en este tipo de descentralización, se pueden clasificar en tres grupos principales que son:

- Organismos de función consultiva como las Cámaras de Comercio e Industria y las Asociaciones Agrícolas, cuyas funciones principales son: representar los intereses generales del comercio o de la industria de su jurisdicción, fomentar el desarrollo del comercio y de la industria nacionales, participar en la defensa de los intereses particulares de comerciantes e industriales, ser órgano de consulta del Estado, actuar como árbitros, desempeñar sindicaturas en caso de quiebras, establecer museos, organizar ferias, promover el desarrollo de las actividades agrícolas en el país, etc.

- Organismos de ejecución como las empresas concesionarias y los establecimientos incorporados de enseñanza, los cuales colaboran con la administración mediante la correspondiente autorización, la cual implica que dichos organismos deberán ajustarse a lo establecido en la Constitución Política, y para su funcionamiento deben reunir los requisitos de aprobación, autorización, incorporación y reconocimiento por parte del Estado.

- Organismos con funciones de decisión y ejecución como los Comités Ejecutivos, en los que las facultades de

la Administración Central, son amplias, porque no sólomente tienen poderes de retiro de autorización, selección de personal y vigilancia en la gestión, sino que se llega hasta un control que faculta a la autoridad para revisar los actos del organismo colaborador.

Para el establecimiento de Instituciones que colaboren con el Estado, es necesario que cumplan con los requisitos de aprobación, autorización, incorporación y reconocimiento oficial.

Dentro de la descentralización por colaboración, se puede observar la existencia de las facultades de vigilancia y control, que se reserva la Administración Central -- con respecto a las instituciones colaboradoras. La citada reserva, se debe a que si el Estado determina a quién o a quienes otorga ciertas funciones públicas, la responsabilidad para que se lleven a cabo, compromete al mismo Estado, a vigilar que las instituciones citadas, hagan uso correcto de la autorización respectiva dentro de la Ley.

"Mientras mayor importancia reviste la función descentralizada, no sólo tiene la Administración el poder de retirar la autorización y de vigilar la selección del personal, sino el de comprobar de una manera continua el funcionamiento de la institución autorizada".(5)

(5). Gabino Fregu. Ob. cit. p. 217

En las instituciones asociadas al ejercicio de la decisión y ejecución, que son las de mayor importancia desde el punto de vista de la descentralización por colaboración la Administración Central, no solamente tiene los poderes de retiro de la autorización, selección de personal y vigilancia de gestión, sino que incluso, se llega hasta un control que faculta a la autoridad para revisar los actos del organismo colaborador.

Respecto al funcionamiento de los organismos descentralizados en el sistema administrativo mexicano, podemos hacer las siguientes consideraciones:

- La descentralización administrativa, responde al ideal técnico y científico que necesitan nuestras sociedades contemporáneas para la mejor solución de sus problemas.

- Un organismo descentralizado, permite el manejo de un buen sistema de crédito, apropiado a la naturaleza de su organización, lo que trae como resultado, que los particulares mantengan su confianza hacia este tipo de instituciones.

- Con la descentralización, se fomentan las relaciones burocráticas entre las dependencias.

- Existe una seguridad de inversión del capital privado y sostenimiento del organismo por sí mismo.

La organización descentralizada, también puede presen

ter algunos inconvenientes, entre los que podemos mencionar los siguientes:

- Se rompe con la unidad de la idea de personalidad, patrimonio y presupuesto del Estado.

- Se desvirtúa lo que algunos autores han llamado la sinceridad y claridad del presupuesto.

- Se estimulan los despilfarros económicos, por la diversidad de criterios que puedan intervenir.

- Se pierde la unidad del Estado.

3.- La descentralización y la seguridad social.

Los organismos descentralizados en nuestro país, en algunas de sus modalidades, tienen una íntima relación con el Derecho del Trabajo, y más concretamente con la seguridad social y para establecerla claramente, basta recordar el proceso histórico por el cual hemos atravesado a través de las diferentes épocas.

La creciente complejidad de los problemas del trabajo y las numerosas Leyes que se han expedido para regularlos, han requerido de órganos de naturaleza especial y para que éstos tengan aplicabilidad administrativa, se han organizado oficinas, departamentos, secretarías, ministerios e inspectores, constituyendo todos éstos, auténticas autoridades administrativas independientes de los tribunales de trabajo, en los cuales se resuelven conflictos obrero-patronales, integrasistémicos o interpatronales.

Entre los países que fueron los primeros en crear oficinas o departamentos, 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 en la Ley del 13 de diciembre de 1911, promulgada por el Presidente Francisco I. Madero, en la que se creó el Departamento de Trabajo, que dependería de la Secreta--

ria de Fomento, posteriormente pasaría a formar parte de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, hasta que dicho departamento adquiere su autonomía por Decreto del 30 de noviembre de 1932 y finalmente en 1940, se crea la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Ubicándonos en el campo del Derecho Laboral, haremos mención de los organismos descentralizados de previsión social, a los que llevamos a cabo una función eminentemente de seguridad social para los trabajadores, a través de las diversas prestaciones que les otorgan.

En el caso de los organismos mencionados en el párrafo anterior, la organización administrativa no cuenta con una autoridad con fuerza ejecutiva suficiente para el nombramiento de sus autoridades; por lo que el Presidente de la República como máxima autoridad en materia de trabajo y previsión social, es quién hace las designaciones, pero el poder político que le otorga el Ejecutivo Federal, no puede ni debe desvirtuar los preceptos Constitucionales que consideran a dichos organismos como de previsión social, distintos de los Institutos o empresas de otra naturaleza encuadrados dentro del campo de la Administración Pública.

Alberto Trueba Urbina al referirse en su obra al Derecho del Trabajo como parte del Derecho Social, dice lo siguiente:

" El Derecho del Trabajo, parte integrante del Derecho Social positivo, se identifica y conjuga con éste en el artículo 123 de nuestra Constitución de 1917, la primera Ley Fundamental del mando que creó un régimen de garantías individuales y de garantías sociales con autonomía -- unas de otras, por lo que se convirtió de hecho y de derecho en el heraldo de las Constituciones contemporáneas: Es así como el derecho del trabajo se elevó a norma social de la más alta jerarquía jurídica, en estatuto Constitucional protector y reivindicador de los trabajadores y de la clase obrera y en punto de partida para hacer extensiva la seguridad social a todos los hombres."(7)

Nuestra actual Constitución se caracteriza porque su contenido abarca derechos individuales de carácter público y derechos sociales, en favor de los individuos vinculados socialmente o de grupos de individuos pertenecientes a las clases económicamente débiles, así mismo, las normas protectoras de los derechos sociales, se han extendido a todos los servidores públicos.

En el artículo 123 Constitucional se deriva la nueva función social del estado moderno, para intervenir en los conflictos motivados por las relaciones entre los factores de la producción, es decir, entre los obreros y los patronos.

(7) Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho del Trabajo, 5a. ed. México, Ed. Porrúa S.A. 1981. p.131

El Derecho Público anterior a la Constitución de 1917 se facultaba al Estado político para intervenir en las relaciones laborales, y cuando lo hacía, siempre era en favor de los explotadores y latifundistas.

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 Constitucional con sus Leyes Reglamentarias, reglamentos y estatutos, sin dejar de tomar en cuenta las costumbres y jurisprudencias correspondientes.

Quedando 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, Trucha Urbina define al Derecho Administrativo del trabajo de la siguiente manera:

" 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: socializar la vida humana".(3)

En función de su definición, el maestro Trucha Urbina estima que el Derecho del Trabajo, es el arco del cual --

(3) Alberto Trucha Urbina. Ob. cit. p. 135

parte la teoría jurídica e ideología social y además, es el estatuto del trabajador y de la clase obrera en general para alcanzar los fines que se establecen en la propia definición.

Dentro de nuestra Constitución Política y formando -- parte de la seguridad social para los trabajadores, se encuentran los siguientes organismos descentralizados:

- El Instituto Mexicano del Seguro Social.
- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores.
- El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
- El Desarrollo Integral de la Familia.

La descentralización administrativa no puede considerarse como novedad en los regímenes políticos actuales, -- pues en la mayoría de los países del mundo nos encontramos con instituciones o establecimientos descentralizados del poder público, y 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.

En cuanto a los organismos descentralizados de previ-

sión social, éstos desempeñan un estricto servicio de seguridad 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 a veces superior a sus actividades sociales, por lo que sus máximas autoridades como ya se dijo anteriormente, son designadas por el Presidente de la República.

CAPITULO III

- 1.- El Instituto Mexicano del Seguro Social.
- 2.- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores al Servicio del Estado.
- 3.- El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- 4.- El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
- 5.- El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.

1.- El Instituto Mexicano del Seguro Social.

Es un organismo descentralizado creado en virtud del artículo 50. de la Ley del Seguro Social que a la letra dice: "La organización y administración del Seguro Social, - en los términos consiguientes en esta Ley, están a cargo del organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social". Esta Ley, tiene sus antecedentes en la --- fracción **XXIX** del artículo 123 Constitucional, cuyo texto original decía: "Se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo y de otras con fines análogos, por lo cual, el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para difundir e inculcar la previsión popular".

Durante el gobierno de Eclilio Portes Gil, se aprueba y se publica en el Diario Oficial del 6 de septiembre de 1929, una reforma a la fracción **XXIX** del artículo 123 Constitucional, cuyo nuevo texto quedaba así: "Se considera de utilidad pública, la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos".

Aunque el régimen instituido por la fracción XXXIX del artículo 123 Constitucional tiene como finalidad principal la protección del trabajador, su meta es alcanzar a todos los sectores de individuos que componen nuestra sociedad.

El funcionamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo público descentralizado, se encuentra regulado por los artículos del 240 al 266 de la Ley actual del Seguro Social.

El artículo 240 establece: " El Instituto Mexicano -- del Seguro Social tiene las facultades y atribuciones siguientes:

- I.- Administrar los diversos ramos del Seguro Social y prestar los servicios de beneficio colectivo que señala esta Ley;
- II.- Satisfacer las prestaciones que se establecen en esta Ley;
- III.- Invertir sus fondos de acuerdo con las disposiciones de esta Ley;
- IV.- Realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir sus finalidades;
- V.- Adquirir bienes muebles e inmuebles, para los fines que le son propios;
- VI.- Establecer clínicas, hospitales, guarderías infantiles, franquicias, centros de convalecencia y vacacionales,

velatorios, así como centros de capacitación, deportivos, de seguridad social para el bienestar familiar y demás establecimientos para el cumplimiento de los fines que le son propios, sin sujetarse a las condiciones salvo las sanitarias, que fijan las Leyes y reglamentos respectivos para las empresas privadas con actividades similares;

VII.- Establecer y organizar sus dependencias;

VIII.- Expedir sus reglamentos interiores;

IX.- Difundir conocimientos y prácticas de previsión y seguridad social;

X.- Registrar a los patrones y demás sujetos obligados, inscribir a los trabajadores asalariados e independientes, precisar sus bases de cotización, aún sin previa gestión de los interesados; sin que ello libere a los obligados de las responsabilidades y sanciones por infracciones en que hubieren incurrido;

XI.- Dar de baja del régimen a los sujetos asegurados verificada la desaparición del presupuesto de hecho que dio origen a su aseguramiento, aún cuando el patrón o sujeto obligado hubiese omitido presentar el aviso de baja respectivo;

XII.- Recaudar las cuotas, capitales constitutivos, - sus accesorios y percibir los demás recursos del Instituto

XIII.- Establecer los procedimientos para la inscrip-

ción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones.

XIV.- Determinar los créditos a favor del Instituto y las bases para la liquidación de cuotas y recargos, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con la presente Ley y demás disposiciones aplicables;

XV.- Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados en los términos de esta Ley y demás disposiciones relativas, aplicando en su caso los datos con los que cuenta o los que de acuerdo con sus experiencias considere como probables;

XVI.- Ratificar, rectificar y cambiar la clasificación y el grado de riesgo de las empresas para efectos de la cobertura de las cuotas del seguro de riesgos de trabajo;

XVII.- Determinar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos en los términos de esta Ley;

XVIII.- Ordenar y practicar inspecciones domiciliarias con el personal que al efecto se designe y requerir la exhibición de libros y documentos a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley del Seguro Social y demás disposiciones aplicables;

XIX.- Ordenar y practicar las investigaciones corres-

pendientes en los casos de sustitución patronal y omitir - los dictámenes respectivos;

XX.- Establecer coordinación con las dependencias y - entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, para el cumplimiento de sus objetivos; y

XXI.- Las demás que le otorguen esta Ley, sus reglamentos y cualesquier otra disposición aplicable.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, puede solicitar el auxilio de los Gobiernos Estatales y Federal, para el mejor cumplimiento de sus funciones. Cuando lo requiera podrá solicitar material estadístico, fiscal y censal o -- cualquier otro de las oficinas públicas en caso de no existir prohibición legal.

El Instituto se sostendrá económicamente por:

a) Cuotas de patronos, trabajadores y la contribución del Estado;

b) Los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, - utilidades o frutos que produzcan sus bienes;

c) Las donaciones, herencias, subsidios o adjudicaciones que se hagan a su favor; y

d) Cualquier otro ingreso que señalen las Leyes y reglamentos.

El Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo descentralizado, sus dependencias y los servicios que -

él mismo otorga, estarán exentos de impuestos así como también su capital, ingresos, rentas, contratos, actos jurídicos, títulos, documentos, operaciones, libros de contabilidad, no causarán gravamen alguno.

El Instituto y las demás entidades que lo foramen, estarán sujetos únicamente al pago de los derechos de carácter municipal en lo que se refiere a pavimentos, starjeas, limpieza, consumo de agua potable y al pago de los derechos federales en lo que se refiere a los servicios públicos.

El Instituto considerado de probada solvencia en los casos de depósitos, fianzas legales, aún en los casos de juicios de amparo, así mismo, los bienes del citado organismo son considerados inembargables.

La Ley Federal del Trabajo, se encarga de regular las relaciones entre el Instituto y sus trabajadoras.

El Instituto Mexicano del Seguro Social con apoyo en la Ley del Seguro Social a la que nos hemos estado refiriendo, cuenta con los siguientes órganos de autoridades:

- La Asamblea General,
- El Consejo Técnico,
- La Comisión de Vigilancia y
- La Dirección General.

La Asamblea General es la máxima autoridad del Instituto, está integrada por treinta miembros designados de la

siguiente manera:

- Diez por el Ejecutivo Federal,
- Diez por los organismos patronales y
- Diez por las organizaciones de los trabajadores.

El tiempo de duración de su cargo es de seis años pero pueden ser reelectos.

Corresponde al Ejecutivo Federal determinar las organizaciones de patronos y trabajadores que intervendrán en la Asamblea General.

La Asamblea General estará presidida por el Director General y deberá reunirse por lo menos una vez al año y en casos extraordinarios, cuando sea necesario.

La Asamblea General discutirá anualmente los ingresos y gastos, el balance contable, el informe del Director General, el presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente, el Informe de la Comisión de Vigilancia para aprobarlo o modificarlo si en necesario. También cada tres años la Asamblea General conocerá para aprobarlo o modificarlo, el balance actuarial del Consejo Técnico; como resultado de este balance, se analizará la suficiencia de los recursos del Instituto, se investigarán las estadísticas y si en el resultado del balance hubiera superávit, éste se destinará a constituir un fondo de emergencia menor al veinte por ciento de la suma de las reservas técnicas, si llegar al -

límite de ochenta y cinco por ciento, el superávit se aplicará a mejorar las prestaciones de los diferentes ramos del Seguro Social.

El Consejo Técnico, es el representante legal y el administrador del Instituto Mexicano del Seguro Social y estará integrado hasta por doce miembros: cuatro representantes patronales, cuatro representantes de los trabajadores y cuatro representantes del Estado, todos ellos con sus respectivos suplentes. En el caso de los representantes de el Estado, el Ejecutivo Federal podrá disminuir a la mitad su representación cuando lo considere conveniente.

El Director General será el Presidente del Consejo Técnico; el Secretario de Salud será consejero del Estado.

Los consejeros durarán en su cargo seis años, pudiendo ser reelectos.

La designación de consejeros será revocable siempre - que así lo solicite el sector correspondiente y lo apruebe la Asamblea General.

El Consejo Técnico tendrá las siguientes atribuciones:

- Decidir sobre las inversiones de los fondos del Instituto.

- Resolver sobre las operaciones del Instituto excepto las que necesiten acuerdo de la Asamblea General.

- Establecer y suprimir delegaciones, subdelegaciones

y oficinas de cobros, señalando su territorio.

- Convocar a Asamblea General Extraordinaria.
- Convocar a Asamblea General Ordinaria.
- Discutir y aprobar el presupuesto de ingresos y egresos.
- Expedir los reglamentos necesarios para el funcionamiento del Instituto.
- Conceder, rechazar o modificar pensiones.
- Nombrar y remover al Secretario General, a los subdirectores, jefes de servicio y delegados cuando sea necesario y de acuerdo a la Ley.
- Establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones.
- Autorizar convenios relativos al pago de cuotas.
- Conceder a derechohabientes las prestaciones médicas y económicas aún cuando no se cumplan los requisitos legales.

La Comisión de Vigilancia estará compuesta por seis miembros que serán designados por la Asamblea General y cae de uno de los sectores que componen dicha Asamblea, propondrá dos miembros propietarios y dos suplentes, quienes durarán en el cargo seis años y podrán ser reelectos. La designación podrá revocarse por parte del sector que hubiese propuesto al representante de que se trate, pero al acuer-

do definitivo corresponde a la Asamblea General.

La Comisión de Vigilancia tendrá las siguientes atribuciones:

- Vigilará que las inversiones que realice el Instituto, se hagan de acuerdo con la Ley del Seguro Social.

- Practicará la auditoría de los balances contables y comprobará los avalúos de los bienes, materias de operaciones del Instituto.

- Sugirió a la Asamblea General y al Consejo Técnico las medidas que juzgue convenientes para el mejor funcionamiento del Seguro Social.

- Presentará a la Asamblea General un dictamen sobre el informe de actividades y los estados financieros presentados por el Consejo Técnico.

- En casos graves y bajo su responsabilidad citará a Asamblea General Extraordinaria.

La Dirección General. El Director General será nombrado por el Presidente de la República y deberá ser mexicano por nacimiento y tendrá entre otras, las siguientes atribuciones:

- Presidirá a la Asamblea General y al Consejo Técnico

- Ejecutará los acuerdos del Consejo Técnico.

- Representará al Instituto ante toda clase de autoridades, organismos y personas.

- Deberá presentar anualmente ante el Consejo Técnico el informe de actividades, programa de labores y presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente.

- Presentará anualmente al Consejo Técnico, el balance contable y el estado de ingresos y gastos.

- Presentará cada tres años al Consejo Técnico, el balance actuarial.

- Será el portavoz autorizado de la Delegación ante los sectores representados.

- Ventilar y resolver en el ámbito de la Delegación, el recurso de inconformidad en los casos de impugnación -- por parte de los patronos, además de los sujetos obligados asegurados o beneficiarios en contra de un acto definitivo del Instituto.

Los Delegados del Instituto Mexicano del Seguro Social tendrán entre otras, las atribuciones siguientes:

- Presidir las sesiones del Consejo Consultivo Delegacional.

- Autorizar las actas de las sesiones, celebradas con el Consejo Técnico Consultivo Delegacional y vetar los -- acuerdos cuando no se observen los lineamientos que establece la Ley del Seguro Social, sus reglamentos y demás -- disposiciones legales.

- Ejecutar los acuerdos y resoluciones emitidas por --

el Consejo Técnico, la Dirección General y los Consejos -- Consultivos Delegacionales.

- Autorizar las certificaciones que expida la Delegación.

Los Subdelegados del Instituto Mexicano del Seguro Social, tendrán entre otras, las siguientes facultades y -- atribuciones:

- Ejecutar los acuerdos y resoluciones del Consejo -- Técnico, la Dirección General, el Consejo Consultivo Delegacional y la Delegación.

- Recibir los escritos de inconformidad y turnarlos a la Delegación.

Los Jefes de Oficinas para cobros del Instituto tendrán entre otras, las siguientes facultades y atribuciones:

- Hacer efectivos en el ámbito de su territorio los -- créditos a favor del Instituto por concepto de cuotas, capitales y accesorios legales.

- Aplicar el procedimiento de ejecución en los términos del Código Fiscal de la Federación.

- Ventilar y resolver los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución que se lleven a cabo.

El Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo descentralizado que es, desde su aparición en México, -

ha tenido como finalidad principal, proporcionar una amplia protección en todos los aspectos a los trabajadores del país

Inicialmente su funcionamiento, estaba dirigido hacia la clase obrera, pero posteriormente su campo de acción se ha ido ampliando y ya con el régimen de incorporación voluntaria y con la filiación del sector campesino, agrupa a núcleos de población mayores.

Actualmente, podemos considerar al Instituto Mexicano del Seguro Social, como el organismo de seguridad social -- más importante en cuanto a número de afiliados.

"Entre nosotros el Seguro Social es obligatorio y debe proteger por igual a todos los trabajadores de la industria, del comercio, de cualquier actividad laboral, en el -- campo, etc. para que algún día la seguridad social se haga -- extensiva a todos los económicamente débiles".(9)

Entendemos a la seguridad social, como aquello que protege y tutela a los trabajadores en cualquier lugar en donde se encuentren, ya sea en el trabajo o fuera de él; siendo el seguro social obligatorio para todas las personas vinculadas por un contrato o relación de trabajo, incluso los miembros de una sociedad cooperativa; actualmente también -- se encuentran protegidos por el seguro social los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios agrícolas y ganaderos, trabajadores independientes urbanos y rurales como ar-

(9) Alberto Trucchi Urbina. Ob.cit. p.439

tesanos, pequeños comerciantes, profesionistas libres, trabajadores de empresas de tipo familiar, a domicilio y domésticos, temporales y eventuales.

El seguro social, también brinda protección a los grupos humanos marginados, que debido a sus condiciones económicamente débiles, el Instituto les proporciona asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria de acuerdo a sus recursos y tomando en cuenta las condiciones sociales de la región.

2.- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En México, a través de las diferentes etapas históricas por las que ha atravesado, ha existido la imperiosa necesidad de tutelar y proteger los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, con el fin de garantizar una mayor eficiencia de éstos, en beneficio del mismo pueblo a el que sirven.

Este aspecto se omitió en la Ley del Seguro Social, e incluso en el mismo artículo 123 Constitucional, en el que originalmente no había ninguna fracción que protegiera de manera directa al trabajador como servidor público, por lo que solamente se podían ubicar en algunos artículos de la Ley de Pensiones; es por eso, que después de muchos esfuerzos se publica el Estatuto General de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión el 5 de diciembre de 1938.

El continuo esfuerzo de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, hizo posible que se incluyeran en el artículo 123 Constitucional en su apartado "B", las garantías de los trabajadores del Estado.

Congruentes con tales principios y aspiraciones surgieron diversas Leyes para proteger a los trabajadores mencionados, como la Ley del Instituto de Seguridad y Servi-

cios sociales de los trabajadores del Estado, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos, etc.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tiene su fundamento jurídico para su creación y funcionamiento, en el artículo 40. de la misma Ley del ISSSTE que a la letra dice: "La administración de los seguros, prestaciones y servicios de que trata el artículo anterior, así como la del Fondo de la Vivienda, estarán a cargo del organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con domicilio en la Ciudad de México."

Para el cumplimiento de sus fines, el Instituto contará con Delegaciones, las cuales como unidades desconcentradas, estarán jerárquicamente subordinadas a la administración central y con las facultades específicas para resolver sobre la materia y la competencia territorial que se determine en cada caso.

En cuanto a las funciones y organización, podemos decir que el Instituto como lo marca el artículo antes citado, tendrá personalidad jurídica, y por lo tanto, podrá celebrar toda clase de actos y contratos, defender sus derechos ante los tribunales o fuera de ellos, ejercer las -

acciones judiciales o gestiones extrajudiciales que serán de su competencia.

El Instituto deberá obtener la autorización del Ejecutivo Federal a través de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Secretaría de la Contraloría, para resistirse de las acciones intentadas o de los recursos interpuestos cuando se trate de asuntos que afecten al erario Federal.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de acuerdo con la Ley respectiva, tendrá entre otras, las siguientes funciones:

- Cumplir con los programas aprobados para el otorgamiento de prestaciones y servicios.
- Otorgar pensiones y jubilaciones.
- Determinar, vigilar y cobrar el importe de las cuotas y aportaciones, así como los demás recursos del Instituto.
- Invertir los fondos y reservas de acuerdo a las disposiciones de la Ley del ISSSTE.
- Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para el cumplimiento de sus fines.
- Establecer la estructura y funcionamiento de sus unidades administrativas.
- Administrar las prestaciones y servicios sociales.

- Difundir los conocimientos y prácticas sobre previsión social.

- Expedir los reglamentos necesarios para la prestación de servicios y la organización interna del propio Instituto.

- Realizar toda clase de actos jurídicos, así como celebrar los contratos que requiera el servicio.

Los órganos de gobierno del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, son:

La Junta Directiva,

El Director General,

La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda y

La Comisión de Vigilancia.

- La Junta Directiva estará integrada por once miembros, de los cuales cinco serán los titulares de las siguientes Secretarías de Estado: la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y la Secretaría de Trabajo; el Director General, designado por el Presidente de la República y los otros cinco miembros serán designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Será el Presidente de la República quien designará entre todos los miembros, al Presidente de la Junta.

Los integrantes de la Junta Directiva durarán en su cargo, todo el tiempo que subsista su designación y podrán ser revocados de su nombramiento por quienes los hayan designado. Por cada miembro propietario de la Junta, será necesario nombrar un suplente para los casos de ausencias temporales.

Para ser miembro de la Junta Directiva es necesario: ser mexicano por nacimiento y estar en ejercicio de sus derechos; no desempeñar ningún cargo de elección popular y ser competente y de reconocida honorabilidad.

Dentro de las facultades de la Junta Directiva tenemos:

- Planear las operaciones y servicios del Instituto.
- Aprobar y modificar el programa institucional y los programas operativos anuales de acuerdo a la Ley de Planeación; así como también, los estados financieros del Instituto.
- Decidir las inversiones y determinar las reservas actuariales y financieras.
- Conocer y aprobar el informe del estado del Instituto.
- Aprobar y poner en vigor los reglamentos interiores y servicios del Instituto.
- Establecer o suprimir Delegaciones en las entidades

federativos.

- Autorizar al Director General para la celebración de convenios con los Gobiernos Estatales o Municipales, para que sus trabajadores y familiares utilicen las prestaciones y servicios del Instituto.

- Promover y renovar al personal de confianza del primer nivel del Instituto a propuesta del Director General.

- Otorgar premios, estímulos y recompensas a los servidores públicos que se hagan acreedores a ellos.

- Proponer reformas de Ley al Ejecutivo Federal.

- Examinar y aprobar en los últimos tres meses del año, el presupuesto de ingresos y egresos, así como los programas de labores y financiamiento del Fondo de Vivienda de los Trabajadores del Estado.

- Establecer las reglas para el otorgamiento de créditos del Fondo de Vivienda de los Trabajadores del Estado.

La Junta Directiva celebrará cuando menos una sesión cada dos meses o antes si es necesario; dichas sesiones serán válidas, cuando estén presentes por lo menos seis de sus miembros, de los cuales, tres deberán ser representantes del Estado y los otros tres, representantes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

La Junta Directiva será auxiliada por un Secretario y

los Comités Técnicos de Apoyo.

Los acuerdos de la Junta Directiva, serán tomados por mayoría de votos y en caso de empate, el Presidente de la Junta tendrá voto de calidad.

A falta del Presidente de la Junta, éste será presidido por un representante del Estado que se elija entre los miembros presentes.

El Director General del ISSSTE tendrá entre otras, -- las siguientes facultades y atribuciones:

- Ejecutar los acuerdos de la Junta Directiva y representar al Instituto en todos los actos que se requiera.

- Convocar a los miembros de la Junta Directiva a sesiones.

- Someter a la aprobación de la Junta Directiva el -- programa institucional y operativo anual del Instituto.

- Presentar a la Junta Directiva un informe anual --- del estado que guarda la administración del Instituto.

- Someter a criterio de la Junta Directiva los proyectos de reglamentos interiores y de servicios para la operación del Instituto.

- Expedir los manuales de organización de procedimientos y de servicios al público.

- Proponer a la Junta Directiva el nombramiento o rescisión de servidores públicos de primer nivel del Institu-

to y nombrar a los trabajadores de base y de confianza de los siguientes niveles.

- Resolver bajo su responsabilidad los asuntos urgentes, a reserva de informar a la Junta Directiva de las acciones realizadas y resultados obtenidos.

- Vigilar el calendario oficial de actividades del Instituto, conceder licencias, vigilar las labores e imponer correcciones disciplinarias.

- Presidir las sesiones de la Comisión Interna de Administración y Programación.

- Firmar las escrituras públicas o títulos de crédito en que el Instituto interviene; representar al Instituto en toda gestión judicial, extrajudicial y administrativa.

- La Junta Directiva determinará, que trabajador de confianza, auxiliar del Director General, que lo suplirá en casos de ausencias temporales.

La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, estará formada por nueve miembros; uno designado por la Junta Directiva, propuesto por el Director General del Instituto el cual hará las veces de Vocal Ejecutivo de la Comisión-- un vocal nombrado por cada una de las siguientes dependencias: Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Trabajo, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y cuatro vocales--

nás, nombrados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Por cada vocal propietario se nombrará un suplente.

Los vocales de la Comisión Ejecutiva no podrán ser miembros de la Junta Directiva. Para ser Vocal, se requiere ser mexicano por nacimiento, ser de reconocida honorabilidad y tener experiencia técnico-administrativa. Los vocales de la Comisión Ejecutiva durarán en su cargo, todo el tiempo que dure su designación y podrán ser removidos de su cargo a petición de quienes los hayan nombrado.

La Comisión Ejecutiva sesionará por lo menos dos veces al mes, las sesiones serán válidas con la presencia de por lo menos cinco de sus miembros, de los cuales uno deberá ser el Vocal Ejecutivo, dos representantes del Estado y dos representantes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Los acuerdos se tomarán por mayoría de los presentes y en caso de empate, el Vocal Ejecutivo tendrá voto de calidad.

La Comisión Ejecutiva tendrá entre otras, las siguientes funciones y atribuciones:

- Decidirá a propuesta del Vocal Ejecutivo, las inversiones de los recursos y financiamientos del Fondo.
- Resolverá las operaciones del Fondo, excepto las que requieran acuerdo expreso de la Junta Directiva.

- Examinar, aprobar y presentar ante la Junta Directiva los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y financiamiento, así como también, los estados financieros y el informe de labores elaborados por el Vocal Ejecutivo.

- Presentar a la Junta Directiva, el presupuesto de gastos de administración y vigilancia del Fondo, los que no deberán excederse del uno y medio por ciento de los recursos totales que administre.

- Proponer a la Junta Directiva las reglas para el otorgamiento de créditos, así como también, la operación de los depósitos del Fondo.

El Vocal Ejecutivo de la Comisión, tendrá entre otras las obligaciones y facultades siguientes:

- Asistir a las sesiones de la Junta Directiva para informar de los asuntos del Fondo.

- Ejecutar los acuerdos de la Junta Directiva y de la Comisión Ejecutiva con relación al Fondo.

- Presentar dentro de los dos primeros meses de cada año, el informe de las actividades del año anterior, así como también, los estados financieros del Fondo.

- Presentar a la Comisión Ejecutiva a más tardar el último día de septiembre de cada año, los presupuestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos y los planes de

labores y financiamiento para el año siguiente.

• Proponer al Director General del Instituto los nombramientos y remociones del personal técnico y administrativo de la Comisión.

La Comisión de vigilancia, estará integrada por siete miembros, de los que serán, un representante de la Secretaría de la Contraloría, un representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto, un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un representante del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado designado por el Director General con derecho a voz pero sin voto, que actuará como Secretario técnico, tres representantes designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. La Junta Directiva designará cada seis meses al Presidente de la Comisión, el cual deberá ser representante del Estado. Por cada representante de la Comisión, se nombrará un suplente que fungirá en caso de faltas temporales del representante titular. La Comisión se reunirá cuando lo decida su Presidente, o a petición de por lo menos dos de sus miembros.

La Comisión presentará un informe anual de sus actividades ante la Junta Directiva.

La Comisión de Vigilancia tendrá las siguientes atribuciones:

- Vigilar la aplicación y cumplimiento de las disposiciones legales que correspondan al Instituto.

- Cuidar que las inversiones y los recursos del Instituto, sean destinados para los fines propuestos y programas aprobados.

- Practicar con auxilio de las áreas afines del Instituto, auditorías cuando lo considere necesario.

- Proponer al Director General o a la Junta Directiva las medidas necesarias para una mejor eficacia en cuanto a la administración y prestaciones.

- Examinar los estados financieros y actuariales del Instituto.

- Designar a un auditor externo que auxilie a la Comisión en las actividades que así lo requieran.

El patrimonio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, estará constituido por:

- Sus propiedades, posesiones, derechos, obligaciones cuotales de los trabajadores, pensionistas, el importe de los créditos e intereses a favor del Instituto, rentas, plusvalías, utilidades de las inversiones, pensiones caídas, productos de sanciones pecuniarias, donaciones, herencias, bienes muebles e inmuebles que pertenezcan al Instituto y cualquier otra percepción en la que resulte beneficiario:

los bienes, los actos y los contratos que celebre el Instituto, estarán exentos de impuestos; así mismo, se considera al Instituto con acreditada solvencia y no estará obligado a constituir depósitos o fianza legal de ninguna clase.

En caso de que los recursos del Instituto no fueran suficientes para cumplir con sus obligaciones, el déficit que hubiere, será cubierto por las dependencias y entidades en forma proporcional.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, aparece como organismo descentralizado a partir de diciembre de 1963, con la finalidad de tutelar y proteger los derechos de los trabajadores considerados como servidores públicos. Alberto Trueba Urbina al respecto dice:

" Los trabajadores al servicio del Estado, en una palabra, la burocracia, como los asalariados, gozan de los beneficios de la previsión y seguridad sociales, específicamente los trabajadores de la Federación, del Departamento del Distrito Federal, de los organismos públicos que -- por Ley o por acuerdos del Ejecutivo Federal sean incorporados, los pensionistas de las entidades y organismos públicos, los familiares derechohabientes tanto de los trabajadores como de los pensionistas y todos aquellos que pres-
ten servicios en organismos públicos de los poderes federa-
les."(10)

(10) Alberto Trueba Urbina. *Op.cit.* p.445

En la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se establecen claramente todas las prestaciones de carácter económico, médico y de seguridad social que dicho Instituto proporciona a los trabajadores contemplados en dicha Ley, y de una manera general, podemos decir, que los servicios citados son muy extensos y positivos, pero debido a la falta de una adecuada información, difusión y orientación sobre los mismos, muchos de ellos se desconocen, por esa razón, los derechohabientes, rara vez acuden a solicitarlos; aunado a lo anterior, podemos mencionar también como causas negativas en cuanto al funcionamiento de los servicios que proporciona el Instituto tratado en este inciso, las grandes concentraciones demográficas que no permiten una atención adecuada, los trámites burocráticos y la negligencia de algunos de los empleados, lo que redundará en una atención deficiente.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como organismo descentralizado de previsión social de acuerdo a los fines establecidos en su propia Ley, es eminentemente social y reivindicatorio, pero es necesario que exista una mayor eficiencia en el desempeño de sus funciones, para que cumpla totalmente con sus objetivos.

3.- El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Es un organismo descentralizado, creado para resolver el problema habitacional de los trabajadores. Fue precedido por importantes reformas legislativas que se iniciaron el año de 1971 por el entonces Presidente de la República ante el Congreso de la Unión, para modificar el contenido de la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, y que culminaron con la publicación de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972.

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 años para que se reglamentara adecuadamente la disposición relativa en el artículo 123 Constitucional.

Finalmente, se obtuvo que se incluyera en la Ley Federal de Trabajo, un capítulo reglamentario de la citada fracción, en el cual, se consigna una fórmula que busca armonizar los derechos de los trabajadores con los derechos del capital y los objetivos del crecimiento económico con-

los de la justicia social.

En la exposición de motivos de la citada Ley, se reconoce que el mandato Constitucional que nos ocupa, apesar de que sólo comprende a un número limitado de trabajadores no ha tenido hasta la fecha, una realización satisfactoria pero pensemos, que esto se debe más que nada a la falta de recursos económicos por parte de las empresas, para dotar en forma individual de viviendas a todos sus trabajadores.

En tal virtud, se establecieron diversas fórmulas para resolver gradualmente el problema. Según la Legislación vigente, las empresas que no dispusieran del número suficiente de casas para sus trabajadores, deberán celebrar con éstos, convenios en los que se indicarán las modalidades para el cumplimiento de dichas obligaciones, también se previó que en tanto no se entregaran las habitaciones a los trabajadores, éstos tendrían derecho a recibir una compensación mensual como ayuda para renta.

El sistema en vigor, se apoya preferentemente en las relaciones obrero-patronales y permite que el cumplimiento del precepto Constitucional se haga efectivo mediante acuerdos entre las partes. Dentro de la redacción actual de la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, se contempla una finalidad eminentemente de protección hacia el trabajador.

El Gobierno Federal ha incitado en la necesidad de ~~acelerar~~ todos los procesos que concurren a una más justa-distribución del ingreso, y a mejorar sustancialmente el bienestar de la población, lo que se hará posible, al establecer un sistema más amplio de solidaridad social con la obligación que actualmente tienen los patronos, respecto de sus propios trabajadores, como base para 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 por parte de las empresas.

La existencia 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 salarios, 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 ocupa exclusivamente en el ámbito de la 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 inte-

creación 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 la limitación por la que solamente están obligados en el interior de las poblaciones, las empresas con más de cien trabajadores, a proporcionar a éstos, habitaciones.

El texto de la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, establece que el organismo cuya creación ordena, está integrado por un representante del Gobierno Federal, por representantes de los patronos y por representantes de los trabajadores; y se instituye como un mecanismo solidario con carácter Nacional.

La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores establece la creación de un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio domiciliado en la Ciudad de México.

El Instituto citado, tiene por objeto:

- Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.

- Establecer y operar un sistema de financiamiento -- que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:

a) La adquisición en propiedad de habitaciones como--

das e higiénicas.

b) La construcción, reparación y ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y

c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos -- anteriores.

- Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

El patrimonio del Instituto de referencia, se integra:

- Con el Fondo Nacional de la Vivienda que se constituye con las aportaciones que deben hacer los patronos y con los rendimientos que provengan de la inversión de éstos recursos.

- Con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcionen el Gobierno Federal.

- Con los bienes y derechos que se adquirieran por cualquier título.

- Con los rendimientos que obtenga de la inversión de sus recursos.

Los órganos del Instituto, serán:

- La Asamblea General
- El Consejo de Administración
- La Comisión de Vigilancia
- El Director General
- Dos Directores Sectoriales

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

79

- La Comisión de Inconformidades y de valuación

- Las Comisiones Consultivas Regionales.

La Asamblea General es la autoridad suprema del Instituto y se integrará en forma tripartita con cuarenta y cinco miembros designados:

- Quince por el Ejecutivo Federal

- Quince por las Organizaciones Nacionales de Trabajadores

- Quince por las Organizaciones Nacionales Patronales

Por cada miembro propietario se designará un suplente

Los miembros de la Asamblea General durarán en su cargo seis años y podrán ser renovados libremente por quien los designe.

La Asamblea General deberá reunirse por lo menos dos veces al año.

La Asamblea General tendrá las atribuciones y funciones siguientes:

- Examinar y en su caso aprobar, dentro de los últimos tres meses del año, el presupuesto de ingresos y egresos y los planes de labores y de financiamiento del Instituto para el siguiente año;

- Examinar y en su caso aprobar, dentro de los cuatro primeros meses del año, los estados financieros que resultan de la operación del último ejercicio, los dictámenes -

de la Comisión de Vigilancia y el informe de actividades de la Institución.

- Decidir, señalando su jurisdicción, sobre el establecimiento y modificación o supresión de las Comisiones Consultivas Regionales del Instituto.

- Expedir los Reglamentos del Instituto.

- Establecer las reglas para el otorgamiento de créditos y para la operación de los depósitos a que se refiere la Ley del Instituto.

- Examinar y aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto, los que no deberán exceder del uno y medio por ciento de los recursos totales que maneje.

- Determinar a propuesta del Consejo de Administración, las reservas que deben constituirse para asegurar la operación del Fondo Nacional de la Vivienda y el cumplimiento de los demás fines y obligaciones del Instituto. Estas reservas deberán invertirse en valores de Instituciones Gubernamentales; y

- Los demás necesarias para el cumplimiento de los fines del Instituto, que no se encuentren encomendadas a otro órgano del mismo.

Las sesiones de la Asamblea General serán presididas en forma rotativa, en el orden de designación por el mien-

bro que cada una de las representaciones designe.

El Consejo de Administración estará integrado por quince miembros, designados por la Asamblea General en la forma siguiente: cinco a proposición de los representantes del Gobierno Federal, cinco a proposición de los representantes de los trabajadores y cinco a proposición de los representantes patronales ante la misma Asamblea General. Por cada Consejero propietario, se designará un suplente.

Los miembros del Consejo de Administración no podrán ser de la Asamblea General.

Los Consejeros durarán en su cargo seis años y serán renovados por la Asamblea General a petición de la representación que los hubiere propuesto.

El Consejo de Administración sesionará por lo menos dos veces al mes.

El Consejo de Administración tendrá las atribuciones y funciones siguientes:

- Decidir a propuesta del Director General, sobre las inversiones de los fondos y los financiamientos del Instituto conforme a lo dispuesto por el artículo 66 fracción II de la Ley respectiva.

- Resolver sobre las operaciones del Instituto, excepto aquellas que por su importancia, a juicio de alguno de los sectores o del Director General, requieran acuerdo expreso -

de la Asamblea General; la que deberá celebrarse dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se haga la petición correspondiente;

- Proponer a la Asamblea General el establecimiento, modificación, supresión y jurisdicción de las Comisiones Consultivas Regionales del Instituto;

- Examinar y en su caso aprobar, la presentación a la Asamblea General, de los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y de financiamiento, así como los estados financieros y el informe de actividades formuladas por la Dirección General;

- Presentar a la Asamblea General para su examen y aprobación, los reglamentos del Instituto;

- Estudiar y en su caso aprobar, los nombramientos del personal directivo y de los delegados regionales que proponga el Director General;

- Presentar a la Asamblea General para su aprobación el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto, los que no deberán exceder del uno y medio por ciento de los recursos totales del Instituto;

- Estudiar y en su caso aprobar, los tabuladores y prestaciones correspondientes al personal del Instituto, propuestos por el Director General y conforme al presupuesto de gastos de administración autorizados por la Asamblea General;

- Proponer a la Asamblea General las reglas para el otorgamiento de créditos, así como para la operación de los depósitos a que se refiere la Ley respectiva.

- Designar en el propio Consejo, a los miembros de la Comisión de Inconformidades y de Valuación, a propuesta de los representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones respectivamente; y

- Las demás que le señale la Asamblea General.

La Comisión de Vigilancia se integrará con nueve miembros designados por la Asamblea General. Cada una de las representaciones propondrá el nombramiento de tres miembros con sus respectivos suplentes.

Los miembros de la Comisión, no podrán serlo de la Asamblea General ni del Consejo de Administración.

La Comisión de Vigilancia será presidida en forma rotativa, en el orden en que las representaciones que propusieron el nombramiento de sus miembros se encuentren mencionadas en el artículo 60. de la Ley respectiva.

Los miembros de la Comisión de Vigilancia durarán en su cargo seis años y serán renovados por la Asamblea General, a petición de la representación que los hubiere propuesto.

La solicitud de renovación que presente el sector, se hará por conducto del Director General.

La Comisión de Vigilancia tendrá las siguientes atribuciones y funciones:

- Vigilar que la administración de los recursos y los gastos, así como las operaciones se hagan de acuerdo con las disposiciones de la Ley respectiva y sus reglamentos;

- Practicar la auditoría de los estados financieros y comprobar, cuando lo estime conveniente los avlúos de los bienes, materia de operación del Instituto;

- Proponer a la Asamblea y al Consejo de Administración en su caso, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento del Instituto, y

- En los casos que a su juicio lo ameriten, citar a Asamblea General.

El Director General será nombrado por la Asamblea General, a proposición del Presidente de la República. Para ocupar dicho cargo, se requiere ser mexicano por nacimiento, de reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa.

El Director General tendrá las siguientes atribuciones y funciones:

- Representar legalmente al Instituto;

- Asistir a las sesiones de la Asamblea General y del Consejo de Administración con voz, pero sin voto;

- Ejecutar los acuerdos del Consejo de Administración

- Presentar anualmente al Consejo de Administración dentro de los dos primeros meses del año siguiente, los estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior;

- Presentar al Consejo de Administración a más tardar el último día de octubre de cada año, los presupuestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos y los planes de labores y financiamiento para el año siguiente;

- Presentar a la consideración del Consejo de Administración, un informe mensual sobre las actividades del Instituto;

- Presentar al Consejo de Administración, para su consideración y en su caso aprobación, los proyectos concretos de financiamiento;

- Nombrar y remover al personal del Instituto, señalándole sus funciones y remuneraciones, y

- Las demás que le señale la Ley respectiva y sus disposiciones reglamentarias.

La Asamblea General, a propuesta de los representantes de los trabajadores y de los patronos, nombrará a dos Directores Sectoriales, uno por cada sector, que tendrán como función el enlace entre el sector que representan y el Director General. Los Directores Sectoriales asistirán a las sesiones del Consejo de Administración, con voz, pero sin voto.

El Director General y los Directores Sectoriales no podrán ser miembros de la Asamblea General, del Consejo de Administración, ni de la Comisión de Vigilancia.

La Comisión de Inconformidades y de Valuación se integrará en forma tripartita con un miembro por cada representación. Por cada miembro propietario se designará un suplente.

La Comisión conocerá, substanciará y resolverá los recursos que promuevan ante el Instituto, los patronos, los trabajadores o sus causahabientes y beneficiarios, en los términos del reglamento correspondiente y con sujeción a los criterios que sobre el particular, establezca el Consejo de Administración.

La Comisión conocerá de las controversias que se susciten sobre el valor de las prestaciones que las empresas otorguen a los trabajadores en materia de habitación, para decidir si son inferiores, iguales o superiores al porcentaje consignado en la Ley Federal del Trabajo. -- Una vez tramitadas las controversias en los términos del reglamento respectivo, la Comisión presentará un dictamen sobre las mismas al Consejo de Administración, que resolverá lo que a su juicio proceda.

Las Comisiones Consultivas Regionales, se organizarán en forma tripartita y actuarán en las áreas territoriales.

que senale la Asamblea General. Su funcionamiento se determinará conforme al reglamento que para tales efectos apruebe la propia Asamblea.

Las Comisiones Consultivas Regionales tendrán las atribuciones y funciones siguientes:

- Sugerir al Consejo de Administración, a través del Director General, la localización más adecuada de las áreas y las características de las habitaciones de la región, susceptibles de ser financiadas;

- Opinar sobre los proyectos de habitaciones a financiar en sus respectivas regiones;

- Las de carácter administrativo que establezca el reglamento de las Delegaciones Regionales; y

- Las demás de carácter consultivo que les encomiende el Director General.

En atención al carácter financiero del Instituto, 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 la contabilidad del Instituto y sus operaciones, para que se ajusten a las normas establecidas, informando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las irregularidades que a su juicio se encuentren, para que sean corregidas y que sus programas financieros anuales, no excedan de sus presupuestos de ingresos corrientes.

Con la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se trata de proporcionar a los trabajadores, un patrimonio propio y resolver el problema de habitación, lo que constituye un logro reivindicatorio y una conquista social de gran magnitud.

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 de una conjugación de factores externos, entre los que se encuentra, 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 regional de los centros urbanos y una amplia política de reservas territoriales.

Alberto Trusbe Urbina cuando habla sobre la Ley del INECRAVIT dice lo siguiente:

"Esta Ley es considerada de utilidad social, aún cuando técnicamente es de previsión social y crea el mencionado Instituto para administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda."(11)

(11) Alberto Trusbe Urbina. Ob.cit.p.446

4.- Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Se creó por la Ley del mismo nombre en junio de 1976 y sustituyó a la Dirección de Pensiones Militares. Protege a los servidores del Estado en el ramo militar, ya sea en el ejército, la fuerza aérea o en la Armada de México.

Las prestaciones que otorga este Instituto, son entre otras:

- Haberes de retiro,
- Pensiones,
- Compensaciones,
- Pagos de defunción,
- Fondo de trabajo y ahorro,
- Seguro de vida,
- Venta y arrendamiento de casas,
- Préstamos hipotecarios y a corto plazo, y
- Servicio médico integral.

El reglamento interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, en su artículo 28, establece que la Dirección General de Seguridad Social y Militar, debe realizar las siguientes funciones:

- Formular directivas para otorgar en lo que compete a la Secretaría de la Defensa Nacional, las prestaciones y servicios establecidos por la Ley del Instituto de Seguri-

dad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

- Afiliar a los militares y sus derechohabientes controlando la vigencia de sus derechos de seguridad social - conforme a las Leyes respectivas.

- Elaborar planes y proposiciones para promover que se eleve el nivel de vida de los militares y sus derechohabientes.

- Organizar toda clase de actividades culturales, artísticas y recreativas, principalmente en donde sea necesario elevar la moral del personal militar.

- Promover y asegurar el enlace y coordinación con otras Secretarías de Estado y organismos parastatales con el objeto de facilitar el otorgamiento de las prestaciones que establece la Ley del Instituto.

- Difundir en todas las dependencias y unidades del ejército y fuerza aérea, las prestaciones que la Ley del Instituto concede a sus elementos, así como los requisitos necesarios para obtenerlos.

- La Dirección General de Seguridad Social y Militar - en cooperación con el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, realizan las siguientes funciones complementarias:

- Siendo la Dirección General una dependencia de la - Secretaría de la Defensa Nacional y con tal carácter, rea-

presentaré los intereses de los miembros del ejército y -- Fuerza Aérea Mexicana, así como a sus derechohabientes en todo lo que se refiere a prestaciones y servicios de la -- Ley del Instituto ante esa propia institución, con la que -- por lo tanto, mantendrá un estrecho enlace y cooperación -- coordinando sus actividades o complementándolas y en su ca -- so suplementándolas.

- Se encargará de afiliar a los militares en activo -- conforme a lo establecido en la Ley del Instituto y auxili -- liará a este organismo en lo relativo a la vigencia de sus -- derechos.

- Recibiré y revisaré la documentación de afiliación -- del militar y sus derechohabientes, misma que al encontrar -- la correcta, la aprobaré enviando al Instituto, el origi -- nal de la hoja de trabajo, la cédula de identificación y -- fotografías tamaño infantil del militar y sus derechoha -- bientes; para la legalización de dichos documentos, el Ins -- tituto abriré un expediente con la hoja de trabajo y con -- la cédula de identificación, enmiéndola y remitiéndola a -- las unidades o dependencias, para que éstas las hagan lle -- gar al interesado.

- Aprobada la hoja de trabajo y la documentación res -- pectiva, se sellará, se microfilmará el expediente y se ar -- chivará en la Dirección para los fines de consulta neces -- rios.

- Mantendrá un estrecho enlace con la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la Dirección de Justicia Militar y con la Secretaría de Educación Pública, a fin de facilitar el trámite de los beneficios que la propia Ley concede a los militares y a sus derechohabientes.

- Velará que el Instituto remita con toda oportunidad a las zonas y dependencias, las hojas de trabajo y cédulas de identificación para dar agilidad a la afiliación del personal militar a sus órdenes.

Elaborará documentos comprobatorios que el militar deberá presentar para la afiliación de sus familiares como son: la designación de concubina o concubinario, la manifestación de soltería y dependencia económica de los hijos hermanos, padres, etc.

- Gestionará ante la Secretaría de Educación Pública becas para los hijos del militar en activo o para escuelas primarias o internados, reuniendo los requisitos que exige la propia Secretaría.

- Orientará tanto al militar en activo o retirado como a sus familiares, sobre los beneficios de la Ley del Instituto de Seguridad Social para Las Fuerzas Armadas Mexicanas, trámites a seguir y documentación requerida.

El sector militar en nuestro país, cuenta con milita-

bles beneficios, la gran mayoría de los trabajadores de este ramo, permanecen en los cuarteles, además se les proporcionan: ropa (uniforme) calzado, alimentación, arma, etc.

Los familiares de este tipo de trabajadores, de acuerdo a la Ley del propio Instituto, reciben también prestaciones de todos tipos: médicas, económicas, sociales, recreativas, etc.

La población que no tiene relación alguna con este ramo, desconoce la organización de la Secretaría de la Defensa Nacional y también lo referente al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

5.- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia

Los antecedentes históricos respecto a este organismo datan del 24 de enero de 1929, cuando se constituye la -- Asistencia de Protección a la Infancia como una asociación civil para prestar asistencia, brindar protección y amparo a los niños de escasos recursos y su función principal consistió en la distribución de desayunos a los menores que concurrían a la Asociación, o que asistían diariamente a las escuelas en donde se suministraban dichos desayunos, - de esta manera, se trataba de complementar la dieta de la niñez mal alimentada.

El 31 de diciembre de 1937, el Presidente de la República Genl. Lázaro Cárdenas, establece la Secretaría de -- Asistencia Pública, absorbiendo a todos los establecimientos que correspondían a la beneficencia pública.

La Secretaría de Asistencia Pública, perduró hasta el 18 de octubre de 1943, fecha en que se fusionaron sus actividades con las del Departamento de Salud Pública, creándose la actual Secretaría de Salud, cuyos objetivos eran -- cuidar a la niñez, disminuir la mortalidad y lograr mejores generaciones para México.

El 31 de enero de 1961, se crea por Decreto Presidencial, un organismo público descentralizado denominado Instituto Nacional de Protección a la Infancia para responder

a la creciente demanda de servicios otorgados por la Asociación de Protección a la Infancia.

El 15 de julio de 1968, se constituye un organismo público descentralizado denominado: Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez, a fin de contribuir a resolver los problemas originados por el abandono y explotación de los menores.

En el año de 1975, se crea el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia, el cual no cumplió con los objetivos propuestos, por lo que se estimó necesario la creación del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia por Decreto del 10 de enero de 1977 y mediante la fusión de la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez y el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia, cuyo principal objetivo es promover el bienestar social en el país.

En diciembre de 1982, por Decreto Presidencial, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia se integra como organismo descentralizado a la Secretaría de Salud y Asistencia, encomendándosele los programas de asistencia social del Gobierno de la República, para lo cual, se adecuaron sus objetivos y se pusieron a su disposición los bienes muebles e inmuebles y los recursos que -

la Secretaría mencionada venía destinado a servicios de asistencia social y rehabilitación de carácter hospitalario.

Los objetivos más importantes del Sistema son:

- Promover el bienestar social, conforme a las normas de la Secretaría de Salud.

- Apoyar el desarrollo de la familia y de la comunidad.

- Fomentar la educación para la integración social.

- Impulsar el sano crecimiento físico y mental de la niñez.

- Proponer a la dependencia que administra el patrimonio de la beneficencia pública, programas de asistencia social que contribuyen al uso eficiente de sus bienes.

- Atender las funciones de auxilio a las instituciones de asistencia privada que le confie la dependencia competente, con sujeción a lo que dispone la Ley respectiva.

- Operar establecimientos de asistencia social en beneficio de menores en estado de abandono, de ancianos desamparados y minusválidos.

- Realizar estudios e investigaciones sobre los problemas de la familia, de los menores, de los ancianos y de los minusválidos.

- Prestar servicios de asistencia jurídica y de orien-

tección social a los menores, ancianos y minusválidos sin recursos económicos.

- Intervenir en el ejercicio de la tutela de los menores que corresponde al Estado, en los términos de la Ley respectiva.

- Auxiliar al Ministerio Público en la protección de menores e incapaces; así como también en los procedimientos civiles y familiares que les afecte de acuerdo a la Ley.

- Uno de los aspectos más interesantes, es el programa de asistencia jurídica realizado por este sistema, el cual se lleva a cabo a través de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, órgano especializado del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, que cumple con objetivos precisos encomendados por el Ejecutivo Federal; asistencia jurídica a menores y ancianos en estado de abandono y minusválidos sin recursos económicos, así como en la investigación de la problemática jurídica que aqueja a tales entes sociales, tanto con elementos propios del Sistema, como en coordinación con otras Instituciones afines.

Consecuentemente, se aboca a la divulgación y enseñanza de los instrumentos jurídicos entre la comunidad, a la asesoría legal tendiente a resolver los problemas presenta

dos por los integrantes de las familias, la representación de los miembros cuando se atenta contra su seguridad o integridad.

La actividad de la Procuraduría de la Defensa del menor y la familia, principalmente se ha encauzado a ser un órgano de consulta e información dentro del derecho de los menores y la familia, se ha promovido a nivel Nacional la creación de Juzgados especializados en materia familiar.

Se cuenta con asesoría proporcionada por presantes de Derecho; readaptación social para menores infractores bajo libertad vigilada; prevención de la farmacodependencia y orientación psicológica; también se atienden problemas relacionados con la tutela de los menores, nombrando tutores y curadores.

En la asistencia jurídica, participan los juzgados de lo familiar, el Departamento del Distrito Federal, los Gobiernos Estatales y los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia.

En suma, podemos afirmar, que el Sistema realiza totalmente una función social, es la alternativa a servir para todos los que carecen de recursos económicos y que necesitan orientación, asesoría y protección tanto en el aspecto social como económico y jurídico.

CAPITULO IV

RELACION DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE PREVISION - SOCIAL CON EL DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO.

1.- Fundamento jurídico de los organismos de previsión social.

2.- Prestaciones.

1.- Fundamento jurídico de los organismos de Previsión Social.

En primer lugar, mencionaremos el fundamento legal de los organismos de Previsión Social en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual en su artículo 123 Apartado "A" fracciones XII, XIII, XIV, XXIX y XXX así como también en el Apartado "B" del mismo artículo en sus fracciones III, XI y XIII, se hace referencia a las funciones principales de los organismos de Previsión Social en relación con las prestaciones que se otorgan a los trabajadores, obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y a todo contrato de trabajo, así como también a los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno Federal.

En lo que se refiere a la Ley Federal del Trabajo, haremos un poco de historia, ya que como se sabe, ésta tuvo su origen en el Decreto del 10 de abril de 1970 publicado en el Diario Oficial de la Federación siendo Presidente de la República el Lic. Gustavo Díaz Ordaz; dicha Ley, es reglamentaria del artículo 123 Constitucional y por lo tanto significa un logro de la clase trabajadora en relación con el desarrollo de la sociedad.

Se recordará, que la intención del legislador de 1917 en la elaboración del artículo 123, fué salvaguardar básicamente

cente una clase social en ascenso constante, por lo que dicho artículo, tiene un contenido eminentemente social; de lo anterior se desprende, que las instituciones que comprende el sector laboral Federal, son las más fieles conductos para que las normas que rigen las relaciones de trabajo y producción, tengan una auténtica administración de la justicia laboral.

En la Ley Federal del Trabajo, se encuentran ubicados los organismos tratados en este trabajo en los siguientes artículos:

Artículo 123 fracciones VIII, XIII, XIX y XX referentes a las obligaciones de los patronos para integrar comisiones mixtas de seguridad e higiene en el trabajo, capacitación y adiestramiento.

Artículos 136, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, --- 145, 147, 148, 149, 150 y 151 referentes a las habitaciones para los trabajadores.

Artículo 162 relacionado con el Derecho de los trabajadores para recibir prima de antigüedad.

Los artículos 487, 489, 490, 491, 492, 493, 494, 495, 496, 497, 498, 499, 500, 501, 502, 503, 504, 505, 506, 507 508, 509 y 510 todos ellos relacionados con las prestaciones económicas y médicas que deben recibir los trabajadores al quedar incapacitados parcial o totalmente para tra-

bajar como consecuencia de un riesgo de trabajo o accidente en el mismo.

En el Apartado "B" del citado artículo 123, en las -- fracciones VII, XI y XIII se establecen las bases para proteger la seguridad social de los trabajadores del Estado.

De una manera general y enmarcando el presente trabajo hacia la seguridad social de los trabajadores, los fundamentos jurídicos, los tenemos claramente en las Leyes -- respectivas de cada uno de los organismos de Previsión Social, tratadas ya en los capítulos anteriores.

Podemos afirmar que la Seguridad Social en México, ha alcanzado niveles muy altos con características protectoras y reivindicatorias de los grupos económicamente débiles, no solamente orientándola hacia las clases trabajadoras, sino incluso hacia las clases marginadas y desprotegidas.

2.- Prestaciones.

Se puede definir a la palabra "prestación", como lesiones o facilidades que el patrón otorga a sus trabajadores agregadas al salario estipulado. Desde nuestro particular punto de vista y en relación con el presente trabajo, clasificamos a las prestaciones en dos grandes grupos: --- aquellas que se otorgan a los trabajadores afiliados al --- Instituto Mexicano del Seguro Social y las otorgadas a los trabajadores afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios sociales de los trabajadores del Estado, comprendiendo dentro de éstos últimos, a los trabajadores de las Fuerzas Armadas Mexicanas.

En cuanto a las prestaciones otorgadas a los trabajadores que se encuentran protegidos por el régimen del Seguro Social y establecidas en la Ley del mismo Instituto, tenemos las siguientes:

En el artículo 11 de la citada Ley, se consideran los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades, maternidad, - invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, muerte y guarderías.

En el artículo 49 de la misma Ley se establece que: - " se considera como accidente de trabajo, a toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior; o la muerte producida repentinamente en ejercicio o con moti

vo del trabajo, cualquiera que sea el lugar y el tiempo en que se presente*.

También se considere accidente de trabajo, el que se produzca al trasladarse el trabajador, directamente de su domicilio al lugar de trabajo o viceversa.

En el caso de enfermedad de trabajo, el artículo 50 de la Ley que estamos tratando, establece: "Enfermedad de trabajo es todo estado patológico derivado de la acción -- continuada de una causa que tenga su origen o con motivo -- en el trabajo, o en el medio en que el trabajador se vea -- obligado a prestar sus servicios. En todo caso, serán enfermedades de trabajo las consignadas en la Ley Federal -- del Trabajo".

El asegurado que sufre un riesgo de trabajo, tiene derecho a prestaciones en especie y en dinero, que son:

- Asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica.
- Servicio de hospitalización.
- Aparatos de prótesis y ortopedia.
- Rehabilitación.
- Recibir el cien por ciento de su salario, en tanto no se declare incapacitado para trabajar o que se lo declare incapacidad permanente parcial o total.

El artículo 160 de la Ley del Seguro Social, establece el derecho que tiene el asegurado para recibir ayuda pa

ra gastos de patrimonio.

En cuanto a las prestaciones de carácter social y servicios de solidaridad social, el artículo 8 de la Ley respectiva nos dice: "Con fundamento en la solidaridad social, el régimen del Seguro Social, además de otorgar las prestaciones inherentes a sus finalidades, podrá proporcionar servicios sociales de beneficio colectivo, conforme a lo dispuesto en el título cuarto de este ordenamiento".

Las prestaciones sociales tienen como finalidad mantener la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir de una manera general, a la elevación del nivel de vida de la población.

Las prestaciones sociales podrán ser proporcionadas a través de diferentes maneras:

- Promover la salud, con la difusión de los conocimientos necesarios a través de cursos directos o el uso de los medios de comunicación masiva.
- Proporcionando una educación higiénica materno-infantil, sanitaria y de primeros auxilios.
- Mejorando la alimentación y las condiciones de la vivienda.
- Impulsando las actividades culturales y deportivas.
- Mediante la regularización del estado civil de las personas.

- A través de cursos de adiestramiento y capacitación

- A través de centros vacacionales.

- Estableciendo velatorios y otros servicios similares.

Las prestaciones sociales, tendrán como fuente de financiamiento, los recursos del ramo de invalidez, vejez, - cesantía en edad avanzada y muerte.

Los servicios de solidaridad social se proporcionarán a los núcleos de población de profunda marginación social-rural, suburbana y urbana, que determine el Ejecutivo Federa- ral, consistentes en: asistencia médica, farmacéutica y -- hospitalaria.

Los servicios de solidaridad social, serán financiados por la Federación, el Instituto Mexicano del Seguro Social y los propios beneficiados.

Desde un punto de vista general, las prestaciones que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social, se pueden clasificar en:

a) Prestaciones médicas:

- Servicios de consulta externa en las clínicas de -- adscripción, servicios de emergencias y farmacias.

- Hospitalización para cirugía y maternidad.

- Laboratorios clínicos para servicios de análisis.

- Servicios radiológicos, gabinetes de electrocardiogramas, electrodiagnósticos, electroencefalografía y radi- isótopos.

- Servicios de higiene materno-infantil.
- Dotación de aparatos de prótesis y rehabilitación.

Estos servicios se prestan a través de puestos de enfermería, puestos de fábrica, clínicas, clínica-hospital y centros médicos.

b) Prestaciones económicas:

- Subsidio de incapacidad temporal, de enfermedad general y maternidad.

- Pensiones de incapacidad parcial permanente, de incapacidad total permanente, de invalidez, de vejez, de viudez, de orfandad, de ascendiente, etc.

- Indemnizaciones globales.

- Dotes para viviendas.

- Finiquitos por pensión de orfandad.

- Anticipos de pensiones.

- Ayuda para gastos de funerales.

c) Prestaciones sociales:

- Centros sociales y culturales.

- Centros Juveniles.

- Talleres de capacitación.

- Centros vacacionales.

- Unidades habitacionales.

- Guarderías.

En lo que se refiere a las prestaciones otorgadas a los trabajadores del Estado, primeros mencionaremos las de los afiliados al Instituto de Seguridad Y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, mismas que se encuentran establecidas en el artículo 3o. de la Ley del Propio Instituto, y son las siguientes:

- Medicina preventiva.
- Seguro de enfermedades y maternidad.
- Servicio de rehabilitación física y mental.
- Seguro de riesgos de trabajo.
- Seguro de jubilación.
- Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios.
- Seguro de invalidez.
- Seguro por muerte.
- Seguro por cesantía en edad avanzada.
- Indemnización global.
- Servicio de atención para el bienestar y desarrollo infantil.
- Servicio de integración a jubilados y pensionados.
- Arrendamiento agente de habitaciones.
- Préstamos hipotecarios.
- Préstamos a mediano plazo.
- Préstamos a corto plazo.
- Servicio turístico.

- Promociones culturales, deportivas y de recreación.
- Servicios funerarios.

Por último nos referiremos a las prestaciones que se otorgan a los trabajadores del ramo militar a través del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, de las cuales entre las más importantes tenemos:

- Haberes de retiro.
- Pensiones.
- Compensaciones.
- Pagos de defunción.
- Fondo de trabajo y ahorro.
- Seguro de vida.
- Venta y arrendamiento de cosas.
- Préstamos hipotecarios y a corto plazo.
- Servicio médico integral.

De una manera general las anteriores constituyen las prestaciones más importantes que se otorgan a la gran mayoría de los trabajadores del país, mismas que se encuentran agrupadas en los regímenes anteriormente enunciados, aunque por falta de orientaciones adecuadas, muchos de estos trabajadores desconocen los trámites a seguir, los requisitos que se deben de cumplir e incluso hasta las mismas prestaciones, por lo que pensamos que deben establecerse campañas permanentes de difusión en los Institutos respectivos.

CONCLUSIONES

1.- Las formas de organización administrativa en México, responden a las necesidades de la población radicada en los grandes centros urbanos, pero creemos que es necesario que se lleve a cabo una descentralización completa en todas las áreas de la administración, porque con un desarrollo equilibrado en lo geográfico, tendremos como consecuencia, un desarrollo equilibrado en lo económico y en lo social.

2.- La descentralización administrativa y la descentralización política van totalmente relacionadas, por lo que pensamos que la una, traerá como consecuencia mayor eficiencia en la otra y el único problema que encontramos es que algunas veces, los funcionarios encargados de la administración, no tienen la capacidad necesaria en su puesto por haber sido designados desde un punto de vista político.

3.- El Estado a través de la descentralización, ha tratado de acercar las oficinas administrativas hasta el lugar mismo en el que se generan los problemas, lo que ha dado como resultado una mayor eficiencia y rapidez en la solución de dichos problemas, pero en algunas ocasiones por la naturaleza misma de los asuntos, no es posible re-

solverlos, por lo que las personas afectadas se ven en la necesidad de acudir a la capital de su estado e incluso -- hasta la capital del país para buscar soluciones y algunas veces éstas tardan mucho tiempo, lo que representa pérdidas en todos los aspectos para los afectados.

4.- Respecto a los tipos de descentralización, podemos decir que en nuestro país, se han presentado pero en forma muy limitada, el mismo Ejecutivo Federal no ha permitido el establecimiento de los tipos citados y cuando así lo ha hecho, se establecen muchas limitaciones e incluso de autorizaciones, existe una dependencia de alguna manera de las autoridades federales. Aunque se ha observado que como consecuencia del sismo que se presentó en la capital del país en septiembre de 1985, se ha dado un gran impulso y facilidades, para que los trabajadores que deseen establecerse en el interior del país, tengan todas las oportunidades y el apoyo para hacerlo.

5.- En cuanto a la relación que guarda la descentralización con la seguridad social, pensamos que solamente de esa manera, se puede lograr una adecuada atención de los trabajadores y sus derechohabientes, lo ideal, sería que en cada ciudad, municipio o pueblo con una razonable cantidad de habitantes, se cuente con delegaciones de los organismos de previsión social tratados en el presente trabajo con todas las facultades y atribuciones señaladas por la -

Ley respectiva.

6.- El Instituto Mexicano del Seguro Social, considerado en este trabajo como un organismo descentralizado de previsión social encargado de proporcionar seguridad social a los trabajadores comprendidos dentro del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, es una de las más importantes conquistas laborales, pero pensamos que no ha tenido una difusión amplia entre sus asegurados, y que es necesario instrumentar campañas de orientación encaminadas a cubrir este aspecto para dar a conocer ampliamente todas las prestaciones con que cuenta este organismo.

7.- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es el encargado de proporcionar la seguridad social a los trabajadores del Gobierno Federal y a sus familiares y consideramos que respecto a este organismo, también hacen falta campañas de orientación y difusión, porque una gran mayoría de derechohabientes desconoce todas las prestaciones a que tienen derecho y solamente acuden a los servicios médicos.

8.- El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, se concreta a atender a los trabajadores del ramo militar y sus familiares y por esta razón, pensamos que hay una mayor eficiencia en su funcionamiento, y además existe un mayor control en cuanto a sus afiliados.

9.- El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, tiene como objetivo principal, proporcionar una vivienda digna a los trabajadores del país, pero pensamos que debido a que los recursos con que cuenta no son suficientes, el logro de sus objetivos aún está incompleto y que es necesario buscar otras alternativas que apoyen al Instituto citado o que de alguna otra manera se trate de resolver la problemática habitacional.

10.- El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, es un organismo creado con la finalidad de proporcionar seguridad social a las clases más desprotegidas, extendiéndose dentro de éstas, a los menores, minusválidos y ancianos en estado de abandono; se han establecido órganos de consulta y asesoría jurídica, albergues y otras oficinas especializadas para la atención de los problemas que presente la población que acude al organismo citado; esta es una forma por medio de la cual, el Estado trata de brindar protección hacia las personas que carecen de recursos económicos y que tienen problemas de salud, familiares jurídicos, etc. Creemos que este Sistema es uno de los más importantes existentes del Gobierno Federal.

11.- Los organismos de previsión social tratados en este trabajo, tienen sus objetivos claramente definidos, su funcionamiento está dirigido hacia la protección de las

trabajadores y sus familiares; así como también a la población de menores posibilidades económicas, pero su eficacia no es la deseada, ya que se presentan diversos obstáculos que obstruyen su correcto funcionamiento, como por ejemplo:

- Agrupan a grandes cantidades de personas, por los que sus servicios son insuficientes.

- Los empleados de los organismos tratados, carecen del espíritu de servicio en una gran mayoría y la atención que dan a los derechohabientes deja mucho que desear, salvo en casos muy contados.

- Son necesarios mecanismos para la difusión amplia del funcionamiento de dichos organismos encaminados hacia las grandes masas.

A pesar de las consideraciones anteriores, creemos que los servicios que proporcionan y las necesidades que satisfacen son muchas y que con un funcionamiento más eficiente su carácter proteccionista y reivindicatorio se logrará en mayor escala.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 12 ed. Ed. Porrúa S.A. México, 1965.
- BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Manual de Derecho Administrativo del Trabajo. 4 ed. Ed. Porrúa S.A. México, 1985.
- DE LA CUEVA, Mario. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. 4 ed.-- Ed. Porrúa S.A. México 1980.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 26 ed. Ed. Porrúa S.A. - México 1987.
- GONZALEZ DIAZ IOMBARDO, Francisco. El Derecho Social - I: Seguridad Social Integral. 6 ed. Ed. Textos Universitarios.-- México, 1980.
- OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 8 ed. Ed. Porrúa S.A. México, 1984.
- PEREZ DE LEON, Enrique. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. 8 ed. Ed. Porrúa S.A. México-1987.
- PORRAS Y LOPEZ, Armando. Derecho Procesal del Trabajo. 7 ed. -- Ed. Textos Universitarios, México, 1984
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I 12 ed. Ed.-- Porrúa S.A. México, 1985.
- URBINA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. 7 ed. Ed. -- Porrúa S.A. México, 1981.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición 1984, Editorial del Magisterio, México, 1984.

Ley Federal del Trabajo. 5ª Edición, Ed. Porrúa S.A. México 1986.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 12 ed. Ed. -- Porrúa S.A. México, 1986.

Ley del Seguro Social. 1 ed. Editores Mexicanos Unidos, México-- 1987.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Editorial Libros Económicos, México, 1987.

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores. 1 ed. Editores Mexicanos Unidos, México, 1987.

Manual sobre el funcionamiento y trámite de la Dirección General de Seguridad Social Militar. Secretaría de la Defensa Nacional - Dirección General de Seguridad Militar, México, 1978.