

Ref
211



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL ISSSTE EN
RELACION CON LOS TRABAJADORES
BUROCRATICOS A LA LUZ DE LA TEORIA
INTEGRAL

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
RAMON DIAZ PEREZ

MEXICO, D. F.

1979

11896



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL ISSSTE EN RELACION CON LOS TRABAJADORES
BUROCRATICOS A LA LUZ DE LA TEORIA INTEGRAL.

I N D I C E

	Pág.
CAPITULO I	3
LA SEGURIDAD SOCIAL.	3
a). Concepto de la Seguridad Social	4
b). Antecedentes en México de la Seguridad Social	7
c). Los Burócratas y la Seguridad Social en México.	15
CAPITULO II	
EL I.S.S.S.T.E. Y LOS TRABAJADORES BUROCRATICOS.	31
a). La Naturaleza Jurídica del I.S.S.S.T.E.	31
b). Las Funciones del I.S.S.S.T.E.	35
c). Patrimonio del I.S.S.S.T.E.	36
d). Organización y Funcionamiento	39
e). Quiénes están sujetos a su Régimen, sus Dere- chos y Prestaciones que regula.	46
CAPITULO III	
LA TEORIA INTEGRAL DEL DR. ALBERTO TRUEBA URBINA	61
a). Origen y Fuente	62

	Pág.
b). Objeto y Aspectos de la Teoría Integral	62
c). Destino y Finalidad de la Teoría Integral	63

CAPITULO IV.

CONCLUSIONES	68
BIBLIOGRAFIA	70

CAPITULO I

LA SEGURIDAD SOCIAL

CAPITULO I

LA SEGURIDAD SOCIAL

A).- CONCEPTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Con la aparición del hombre sobre la tierra y con la conciencia que va tomando sobre la vida y las cosas que lo rodean y viendo las contingencias que el medio ambiente le acarrea, - el individuo trata de prever estas circunstancias para llevar una vida más tranquila y tener una seguridad en su existencia.

Con lo anterior vemos que la Seguridad Social "tiene como eje vital el anhelo congénito del hombre para protegerse de -- las necesidades insatisfechas". (1).

Así como aparece el hombre así mismo se origina La Seguridad Social.

Varios tratadistas de esta materia al hacer su estudio -- respectivo han elaborado los siguientes conceptos.

Mendieta y Núñez, opina que la Seguridad Social "es una - empresa aún no definitivamente lograda, están en constante evolución, es devenir constante. El sociólogo tiene que ajustarse al ritmo de su desenvolvimiento estudiando sus nuevos aspectos, sus nuevas instituciones". (2).

Para Miguel Huerta Maldonado, la Seguridad Social "es un-

(1) Morones Prieto Ignacio. Tesis Mexicana de Seguridad Social. México D.F. Pág. 7.

(2) Mendieta y Núñez Lucio.

conjunto de medios técnicos que garantizan la eficacia de la protección frente a las contingencias. Es una doctrina y una técnica, como doctrina, es el derecho universal al goce solidario de los bienes materiales y culturales que confieren dignidad a la vida humana; como técnica, es el conjunto de medios que adopta la sociedad, el estado; como parte de la política social, para garantizar el pleno ejercicio de ese derecho, fórmula básica de la justicia social". (3).

Doctrinalmente, según el autor europeo Pierre Larroque - Director de la Seguridad Social en Francia, por Seguridad Social se debe entender "la garantía otorgada por la colectividad a todos los miembros para mantener sus niveles de vida, - o cuando menos, condiciones de existencias decorosas, gracias a una redistribución de ingresos que descansa sobre la solidaridad nacional".

Otro autor, Richardson, nos dice que el propósito de la Seguridad Social es "asegurar por medio de la acción colectiva o de la comunidad, la eliminación de necesidades a aquellos que, por desgracia se hallan temporal o permanentemente desprovistos de recursos con que subsistir o atender debidamente su salud".

Así en el ámbito internacional vemos que, la declaración de Ottawa de la VIII Conferencia de los Estados de América, - Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, celebrada en Ottawa en 1967, acordó: "La Seguridad Social debe -- ser un instrumento de auténtica Política Social, para garantizar un equilibrio en el desarrollo social y económico y una distribución equitativa de la renta nacional". En consecuencia, los programas de Seguridad Social deben ser integrados - en la planificación económica general del estado con el fin -

(3) Huerta Maldonado Miguel. Citado por Miguel García Cruz.- Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social.- México, 1962. Edic. U.N.A.M. Pág. 17.

de destinar a estos programas el máximo de recursos financieros compatibles con la capacidad económica del país".

Internacionalmente, pero en concepción americana, la declaración de Santiago de Chile de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social de 1942 expresa: "cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva".

Este es el sentido de la Seguridad Social: "una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos".

Posteriormente, la declaración de México, sobre principios de la Seguridad Social americana, lograda en la VI Conferencia Interamericana de Seguridad Social en 1960, expresa -- que la Seguridad Social implica: "garantizar que cada ser humano contará con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades en un nivel adecuado a las necesidades".

La ideología de la Seguridad Social, tal como se ha expresado, ha venido a influir, y en algunos casos a modificar el Seguro Social clásico o tradicional, imponiéndole una naturaleza de integridad, ensanchando su campo de aplicación, -- transformando su técnica operativa, incrementando sus prestaciones, modificando su financiamiento y hasta cambiando su gestión.

Es este concepto del llamado "Seguro Social Integral", -- fundamentado en los siguientes principios:

Obligatoriedad, como aseguramiento impuesto en la Ley -- Unificación como amparo de cualquier estado de necesidad, -- universalidad como cobertura de toda la colectividad nacional, solidaridad como transferencia económica de sectores pudientes a los necesitados, substancialidad con prestaciones suficientes, oportunas y adecuadas, subsidiaridad con participación --

financiera dividida en cuando al ingreso nacional, coordinación, como interrelación entre diversas acciones del Estado - en el bien social; Salubridad Pública, Asistencia Social y -- Seguro Social, e internacionalización es decir, como un derecho - propio no sólo de todos los individuos de un país, sino de to dos los pueblos y naciones del mundo entero.

B).- ANTECEDENTES EN MEXICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

a).- EPOCA PRECOLOMBINA

En la sociedad azteca existió la explotación del hombre por el hombre, ya que se encontraba dividida en grupos sociales con intereses bien definidos. La jerarquía que predominó en la sociedad azteca, separaba sus miembros en poseedores y desposeídos. Los que formaban el grupo de los poseedores eran los Sacerdotes y Guerreros. y ocupaban una posición intermedia, semejante a los actos anteriores, estaban los comerciantes.

Los grupos desposeídos o explotados, vinieron a constituirlos las clases de los Matzahuales, Esclavos Mayeques y Ta memos.

Los que sobresalieron de una manera notable en la vida pública, fueron los individuos que formaron las castas de los Guerreros y Sacerdotes, por el espíritu belicoso y religioso del pueblo azteca; eran seres privilegiados. Los comerciantes adquieren prestigio como clase social privilegiada, por la -- función tan importante que desempeñaron en la vida económica de los Aztecas, al impulsar el comercio y tener relaciones -- con pueblos no sometidos al poder de Tenochtitlán.

El trabajo de los desposeídos o explotados fué principal mente el de cultivar la tierra para sostener a las castas de los Guerreros y Sacerdotes; llegando también a dominar otros-

oficios, siendo los más conocidos, el de la alfarería y manejo de piedras preciosas, oro, plata, etc.

Los únicos que trabajaron exclusivamente para su amo fueron los esclavos, clase igualmente explotada que la anterior. Esta condición social fué distinta a la institución de la esclavitud que existió en Roma.

Y los más desamparados fueron los grupos de los Mayeques y Tamemes, era la clase más explotada dentro del pueblo Azteca. A los Mayeques se les llegó a comparar con los siervos de la Edad Media, trabajaron la tierra sólo para beneficio de -- sus propietarios. Y los que se dedicaron a prestar los servicios de cargadores y transportistas fueron los Tamemes.

En esta época el único dato valioso y digno de hacer mención, fué el de la estructura social del Imperio Azteca y la comprobación de la explotación del hombre por el hombre, sin que se conocieran instituciones de carácter proteccionista a personas que prestaran servicio de dependencia.

b).- EPOCA COLONIAL

Este período se caracterizó por dominio del fuerte sobre el débil. El régimen de trabajo, que predominó fué desarrollado a través de la esclavitud, la encomienda y el sistema corporativo.

El antecedente más importante de esta época lo constituyó las famosas Leyes de Indias, cuyas disposiciones tuvieron un contenido profundamente social y humano. Las Leyes de Indias, trataron de mitigar las penurias que soportaron las clases trabajadoras de ese período histórico, resultando éstas lamentablemente un fracaso, porque jamás llegaron a aplicarse realmente.

"Este derecho social se inspiró en la generosidad de los

reyes católicos, en las ideas de bondad y caridad de la Reina Isabel, en el cuidado del trabajo humano, en mandamientos de la más significativa protección humana, que desgraciadamente no se cumplieron en la práctica". Sin embargo se instituyeron escuelas de oficio para la enseñanza y habilitación de los indios al trabajo, hospitales y la institución de audiencias y correjidores para evitar su explotación inicua.

c).- LA INDEPENDENCIA AL PORFIRIATO

La Guerra de Independencia, iniciada en 1810, de carácter eminentemente político, no incluyó en sus planes los problemas sociales. La fundamental preocupación para los insurrectos era conseguir la independencia política de la Nueva España, abolir la esclavitud, asegurar el dominio de la Religión Católica y arrebatar a los españoles europeos, el poder de la Nueva España, pues ni el Cura Don Miguel Hidalgo, ni Don Ignacio López Rayón, ni el Cura Don José María Morelos, ni Agustín de Iturbide y Vicente Guerrero, mencionaron la cuestión social y la forma de remediarla.

A raíz de la promulgación del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824 y la Constitución de 4 de octubre del mismo año (y en casi todas las constituciones que le siguieron), hasta la que se expidió en 1857, se asentaba que entre las facultades del congreso (o bien del Ejecutivo), estaba la de crear o suprimir toda clase de empleos públicos, aumentar o disminuir sus dotaciones, y fijar las reglas generales para la concesión de retiros, jubilaciones y pensiones. Encomienda a la policía de Salubridad el cuidado de las cárceles, hospitales y casas de beneficencia que no fueran de función particular. Prolegómenos de los más elementales principios de protección social.

Pero donde se hace una elocuente y apasionable defensa -

de las causas sociales, es en la exposición de motivos de la Constitución Política de 5 de febrero de 1858. El ilustre -- Constituyente Don Ponciano Arriaga, en su famosa pieza oratoria nominada "Voto del Sr. Ponciano Arriaga". Expone en forma valiente y clara, la causa fundamental de la miseria del pueblo mexicano (el absoluto derecho de propiedad de la tierra) -- que por ser la época en que se decía, representaba una verdadera revolución social.

Se apoya el constituyente en el juicio de los hombres -- más eminentes que han observado, que "mientras pocos individuos están en posición de inmensas e incultas tierras, que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un -- pueblo numeroso, crecidas mayorías de ciudadanos, gimen en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo". (4).

Concluía afirmando que así ningún pueblo puede ser libre, ni mucho menos venturoso por más leyes que se proclamen.

Esto no quiere decir que el señor Don Ponciano Arriaga, -- negara el derecho de propiedad, al contrario, afirmaba que és te derecho es muy necesario; solamente que debe ejercitarse -- en función de la sociedad, consideraba ésta como ente real, -- dotado de vida propia, para que a su vez la sociedad pueda ga rantizar a sus miembros una vida decorosa; (utilizando las pa labras del mismo autor), "garantizar al trabajador los goces -- sociales que resultan del progreso de la civilización". (5).

La sociedad debe basarse sobre el derecho de propiedad, -- entendido éste como facultad de todo hombre de gozar y disponer libremente del futuro de su trabajo.

Los neofeudalistas de la Nueva España, por voz del ilus-

(4) Moreno Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Edit.-- Pax México. Librería Carlos Cesarman, S. A., Méx. 1972. Pág. 171.

(5) IBIDEM.

tre jurista Don Ignacio L. Vallarta, respondieron las inquietudes de Arriaga. En efecto, Vallarta aunque aceptaba la deplorable situación social que prevalecía, se expresó diciendo que nada se podía hacer para remediarla en virtud de los principios consagrados por el liberalismo económico de "dejad hacer, dejad pasar".

Como resultado de toda esta infructuosa polémica, en la Constitución de 1857 solamente se captó la libertad de trabajo, pero nada de beneficios sociales; se estableció el sufragio universal y así se consignaba la igualdad absoluta de las masas sociales, que al no tener nada en común y al exagerarse en la práctica esta igualdad, se fomentaba la desigualdad, -- con el establecimiento de privilegios y excepciones a favor de los económicamente capacitados.

Al consolidarse la República, con la caída del Imperio de Maximiliano, en 1867, se experimentó un avance en el aspecto político; se depuró y unificó el gobierno y se consiguió la estabilidad de las instituciones; pero el aspecto económico-social seguía en situaciones deplorables, pues el erario nacional tenía que afrontar deudas de todo género.

Con las Leyes de Reforma, el Gobierno de Juárez, adquirió el control de las Instituciones de Previsión Social, pues en la Ley de Nacionalización de los bienes Eclesiásticos, de fecha 12 de julio de 1859, en el artículo 6o. (6). Se dispuso que los conventos, archicofradías, cofradías, congregaciones o hermandades religiosas, quedaban suprimidas y en el Decreto del Gobierno de fecha 2 de febrero de 1861, se ordenaba que los Hospitales y establecimientos de beneficencia quedaban secularizados.

Esto significaba solamente el paso de la sociedad de so-

- (6) CHAVEZ P. DE VELAZQUEZ MARTHA. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, S. A., México 1969. Pág. 168 y sig.

corros de carácter religioso, a las sociedades laicas pero en el fondo la Previsión Social muy pocos progresos experimentaba. Ignacio Ramírez (7), ofrece una imagen exacta de la situación del siervo diciendo: "son una cuña que se exprime y se abandona", y la finalidad de la Seguridad Social es justamente, evitar que el hombre, cualquiera que sea su dependencia económica, sea exprimido y abandonado como un pedazo de madera (cuña)".

Sin embargo, algunos avances se consiguieron al establecerse la República, pues el Código Civil del Distrito Federal de 1870 incluyó algunas disposiciones tendientes a proteger al trabajador de las fábricas. Si bien la industria no tenía la importancia que para esta época había adquirido en Europa las fábricas y los grandes talleres se multiplicaron.

EL MOVIMIENTO DE 1910.

En el Plan de San Luis, documento que marca el principio del movimiento social revolucionario, no se hablaba de reformas sociales. En el Plan de Ayala, que le siguió, se reconocía que la condición social no había cambiado, porque los latifundios seguían existiendo bajo la mirada complaciente del señor Madero.

Don Venustiano Carranza, en uno de los considerandos de las Adiciones del Plan de Guadalupe, prometió que expediría y pondría en vigor la legislación para mejorar las condiciones del peón rural, del obrero, del minero y en general, de las clases proletarias; además, ofrecía un programa completo de revolución social, y en esta promesa se refería a las Leyes Agrarias para la formación de la pequeña propiedad, así como leyes relativas a la explotación de las minas, petróleo, agua, bosques y además recursos naturales.

(7) COSSIO VILLEGAS D. Cof. Historia Moderna de México.
El Colegio de México. 1971.

Los intentos para resolver los problemas sociales por medio de una adecuada legislación laboral, se manifestaron en varios Estados. Así, el 30 de abril de 1904, a iniciativa de José Vicente Villada, Gobernador del Estado de México, se expidió una Ley de Trabajo en la que se asentaban las bases para solucionar los problemas surgidos por los riesgos profesionales. Dos años después, el 2 de noviembre de 1906, el Gobernador de Nuevo León, General Bernardo Reyes, expidió otro Código laboral en el que se aceptaba ya la teoría de que la responsabilidad de los accidentes debía recaer en la industria misma y no en el patrón como riesgo inherente al contrato de trabajo.

El Lic. Gustavo Arce Cano, en su obra "Los Seguros Sociales en México", nos recuerda que por primera vez se hace referencia a los seguros sociales en México en el artículo 135 de la Ley del Trabajo, expedida en Yucatán el 11 de diciembre de 1915, por el General Alvarado, y que decía (8) "El Gobierno fomentará una asociación mutualista, en la cual se aseguran los obreros contra los riesgos de vejez y muerte".

La Comisión encargada del estudio de las Reformas y Adiciones al Artículo 50., en la sesión del día 12 de diciembre de 1916, presentó el proyecto cuyos motivos expusieron diciendo: . . ."Juzgamos, asimismo que la libertad de trabajo debe tener un límite marcado por el derecho de las generaciones futuras. Si se permitiera al hombre agotarse en el trabajo, seguramente que su progenie resultaría endeble y quizá degenerada y vendría a constituir una carga para la comunidad. Por estas observaciones proponemos se limiten las horas de trabajo y se establezca un día de descanso forzoso en la semana, sin que sea precisamente el domingo. Por una razón análoga creemos que debe prohibirse a los niños y a las mujeres el trabajo nocturno en las fábricas".(9).

(8) ARCE CANO, GUSTAVO. Los Seguros Sociales en México.p. 70.
 (9) MORENO, DANIEL.El Congreso Constituyente de 1916-1917.pp. 42 y sig.

"Ha tomado la Comisión estas últimas ideas, de la iniciativa presentada por los diputados Aguilar, (Heriberto) Jara y Óngora. Estos ciudadanos proponen también que se establezca la igualdad de salario en igualdad de trabajo; el derecho a indemnizaciones por accidentes del trabajo y por enfermedades causadas directamente por ciertas ocupaciones industriales....."

Se advierte de inmediato que el criterio dogmático que -- privó en el Constituyente de 1857, estaba totalmente ausente -- en el de Querétaro. En aquel había muchos técnicos del derecho que, por lo mismo, no aceptaban la inclusión de disposiciones de carácter social en un Código tradicionalmente orgánico. -- Ahora había representantes surgidos de los estratos sociales -- cuyos intereses estaban en juego. Representantes del campo y -- de las fábricas, que desconocían los cánones de la Jurisprudencia. Por eso no sólo se atrevían a proponer semejantes inserciones, sino que las defendieron con verdadera pasión, logrando que en la Ley Suprema de la República quedaran consignadas las disposiciones que salvarían al trabajador de la miseria.

Después de muchas acaloradas discusiones acordaron que la materia del trabajo y la previsión quedara comprendida en un capítulo de la Constitución, y así fué como se alaboró el Capítulo del Trabajo y la Previsión social, cuyo artículo único es el número 123. (10). De este fundamental catálogo de derechos, había de surgir la base jurídica para expedir la Ley del Seguro Social. En efecto, la fracción XXIX, del artículo 123 se -- dispuso lo siguiente:

"XXIX.- Se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el --

(10) IBIDEM. Pág. 45.

de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de ésta índole, para difundir e inculcar la previsión social".

Se puede advertir fácilmente que en esta disposición se -- encuentra la base del moderno Seguro Social, solamente que se pretendía implantar un Seguro Social optativo, todavía con las características liberales de la época que aparentemente quedaba atrás.

Y en esta forma de nada o poco servía una disposición de tanta magnitud; había que obligar al trabajador a asegurarse. -- Para hacer operante el nuevo criterio de Seguridad Social, había que reformar la Constitución y es así que el 6 de septiembre de 1829 se publicó en el Diario Oficial el nuevo texto de la fracción XXIX, como acutalmente la conocemos.

"XXIX.- 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 otros con fines análogos.

Con este nuevo texto ya era posible establecer el Seguro Social de carácter obligatorio. Así nace la Seguridad Social en México.

C).- LOS BUROCRATAS Y LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

Todo induce a aceptar como cierto el hecho de que el primer antecedente jurídico de la previsión en México, en su aspecto de pensión, lo constituye una Real Cédula expedida por el Rey Carlos III el 29 de abril de 1691, disponiendo la creación en la Nueva España de un Montepío Militar, con la finalidad de proveer el desamparo en que quedaban los deudos de los militares que morían al servicio del rey.

Algunos tratadistas afirman que este ordenamiento no lle-

que a tener vigencia en la Nueva España, pero creemos que es posible sostener un punto de vista contrario tomando como base en la propia cédula, se contiene una disposición expresada en el sentido de que a los soldados que fuesen trasladados a la Nueva España se les efectuasen los descuentos para el fondo del Montepío Militar, por lo que con toda justicia, creemos puede afirmarse que este tipo de sirvientes de la Corona Española, quedaban sujetos a las disposiciones de la Real Cédula a la que se viene haciendo referencia.

Por otra parte, nos parece encontrar un apoyo determinante a nuestro punto de vista en dos hechos históricamente comprobados. Nos referimos, en primer término a que en la Nueva España fueron creados y funcionaron durante un largo período que se remonta hasta el México Independiente, los Montepíos, siendo por cierto el primero de ellos, el militar, para cuya organización y funcionamiento fué necesario expedir en el año de 1773, un reglamento para la aplicación de la Real Cédula de 1761 y éste es el segundo hecho relevante que mencionamos por el que se extienden los beneficios consagrados en la primitiva Cédula a los Virreyes, Gobernadores, y Capitanes a sus familiares, en todo el territorio español.

Digna de admiración, por todos conceptos, es la orientación tan precisa que sirve de base para la organización y funcionamiento del Montepío Militar, a tal grado, que algunos de sus principios fundamentales pueden todavía encontrarse formando parte medular de nuestro actual sistema de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado, resaltando por su importancia entre otros, el sistema mixto de contribución para la creación del fondo, la exigencia de reunir determinados requisitos, especialmente la prestación de un servicio, para encuadrar dentro de los supuestos legales del sistema, el otorgamiento del beneficio exclusivamente a los contribuyentes y a sus familiares, la prohibición de distraer el fondo, aplicándolo a objetivos distintos, de aquellos -

para los que se constituyó, la integración de una junta de gobierno como máxima autoridad del organismo, etc., lo que aún a dado a ciertas reglas tendientes a establecer la existencia a delinear los objetivos de la institución completa, el armonioso conjunto de disposiciones que hacen posible la larga -- existencia de los Montepíos; de los que, como ya se dijo, el primero fué el Militar.

Con fecha 10. de enero de 1756, se promulgó un nuevo Reglamento de Montepío Militar, abogando la Real Cédula del 29- de abril de 1761, pero continuando, no obstante la vigencia - del Reglamento para la organización de oficinas y para la - aplicación de la Cédula de 1761 promulgado el 17 de junio de- 1773, cuyas disposiciones esenciales son muy similares a las- de la Cédula Reglamentada.

Como un complemento a esta Orden Real de 1765, se dieron nuevas disposiciones reales al 10. de mayo de 1776, y 20 de - agosto de 1785, que dan lugar a la creación de los Montepíos de Oficinas, extendiéndose la protección a los deudos de to- dos los empleados, con excepción de los jefes que disfrutaban de un sueldo mayor al tope señalado en la propia tabulación.

En el mismo año de 1785, se dispuso la creación del Montepío de Pilotos de la Real Armada, en protección de sus viudas, hijos y padres, aunque ya desde el año de 1775 se habfa- establecido el fondo de socorros para inválidos de guerra. -- (Se sigue la reseña de la memoria elaborada en 1954 con moti- vo del 25 aniversario de la Dirección de Pensiones Civiles).

Son éstas pues, a grandes rasgos, las disposiciones que- rigen la vida Colonial en la materia y las instituciones - que se organizaron para cumplir con las exigencias del Estado en lo referente a Previsión Social para sus Servidores, resal- tando por su importancia el hecho de haber descansado toda la actividad legislativa en la idea de pensión, sin dar cabida-- a ningún otro concepto de prestación social.

Al consumarse la Independencia de México como consecuencia del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba, puede decirse que la organización jurídica de la nación mexicana no se inicia realmente sino hasta la caída y destierro de Iturbide con la Convocatoria del Segundo Congreso Constituyente, - que promulga la Constitución Federal de 1824 poniendo término al gobierno del triunvirato integrado por Don Nicolás Bravo, - Don Guadalupe Victoria y Don Pedro Celestino Negrete, eligiéndose como primer Presidente de la República a Don Guadalupe Victoria.

El nuevo régimen de inmediato toma conciencia de la urgente necesidad de una transformación en materia de previsión, iniciándose ésta con la expedición de un Decreto del Congreso de la Unión, de fecha 11 de noviembre de 1824, es decir, apenas un mes después de la promulgación de la Constitución Federal del 4 de octubre de dicho año, en el que se dispone que el fondo de los Montepíos debe pasar a la Hacienda Pública, - la que en lo sucesivo se hará cargo de pagar directamente las pensiones y de hacer efectivos los descuentos que se realicen a los empleados para este fin.

Esta disposición, a nuestro juicio, implica una total derogación del sistema colonial y marca el inicio de una nueva concepción en materia de previsión social, o por lo demás, está muy acorde con el pensamiento liberal mexicano de la época, en cuanto que éste pretende alcanzar soluciones propias a los problemas nacionales.

Esta tendencia es reafirmada con disposiciones posteriores entre las que resalta por su importancia el Reglamento para el Montepío Militar, expedido el 3 de noviembre de 1829.

A partir de 1824, en que se suprimen los montepíos, hasta la promulgación de la Ley General de Pensiones Civiles de-

Retiro de 1925, la legislación relativa a pensiones civiles -- fue sumamente parcial, deficiente y asistemática, desapareciendo por completo toda idea de que la pensión es un derecho del empleado público y cuestionándose la mayoría de las veces el deber jurídico que tiene el Estado, de proteger al equipo humano que utiliza, al grado de que en esta Ley General de Pensiones Civiles de Retiro de 1925, expresamente se aclara que el Estado tiene el deber de tipo moral de proteger a sus trabajadores, no obstante que la vida política, social y económica -- del pueblo mexicano discurría ya al amparo de la magna obra legislativa del Constituyente de Querétaro y de las concepciones e instituciones jurídicas que son producto del movimiento revolucionario de 1910.

El 25 de enero de 1834 se emitió un reglamento que establece una limitación para el otorgamiento de jubilaciones a los empleados civiles que se encontraran incapacitados para el servicio. Aquí se puede considerar que aparece el primer antecedente en México de la pensión por invalidez.

El 18 de abril de 1837 se dió una disposición relativa a la jubilación de los Empleados de Hacienda, estableciéndose -- que sólo se concedería por ancianidad o incapacidad. Aquí también se encuentra un antecedente de la pensión por vejez.

El 7 de mayo de 1846, se dictó un decreto por el cual se reducen las pensiones y jubilaciones a cargo del Tesoro Público.

Cabe notar que en este período no existía la distinción actual entre trabajadores al servicio del estado y miembros militares, pues a ambas ramas se les consideraba como servidores públicos, aunque sí bien es cierto que se dieron disposiciones específicas para cada uno de estos grupos, lo que se puede constatar en la disposición del 4 de junio de 1851, que-

establece la obligación a cargo de los pagadores de las pensiones de tratar por igual a viudas y huérfanos de los civiles y militares.

Un grave retroceso en la incipiente política seguida en la materia en análisis se constata claramente con una disposición del 31 de diciembre de 1855 en la que se ordena que a partir del 1o. de enero de 1856 se suspenden todos los descuentos para Montepíos y se aconseja a los trabajadores públicos que se organicen en corporaciones independientes a manera de cajas de ahorro particulares, que desde luego, no tienen capacidad para resolver el problema de las pensiones, ya que por otra parte el Estado se desatiende por completo del problema y se niega sistemáticamente a hacer aportaciones económicas para tal fin; que en concomitancia con las de los trabajadores creasen un fondo suficiente del que se pudiera disponer para resolver los casos de empleados decrépitos o la situación de desempleo de los familiares de los fallecidos prematuramente, no siendo tampoco posible otorgar pensiones con base en los ingresos inmediatos, que por lo reducido jamás podrán integrar un fondo suficiente. Puede afirmarse pues, que con esta disposición contenida en el artículo 10 de la Ley de Presupuestos Generales de la República del 31 de diciembre de 1855, prácticamente el Estado abandona a su propia suerte a sus servidores.

Pero, lo que todavía es más lamentable y revela la falta de previsión de nuestros gobernantes en aquella época, así como el estado de extrema penuria del Fisco, es la ridícula disposición mediante la cual se ordena que los empleados que hubiesen pagado Montepíos, tendrán derecho a una indemnización, previa comprobación de sus derechos cuyo importe será cubierto con bonos de la deuda pública amortizables en los mismos términos que todos los de su clase.

Aunque parezca increíble la gravedad de la situación lle-

gó al extremo de ordenar que las pensiones concedidas y que se encontraban en pleno disfrute por sus beneficiarios, fuesen revisadas por una comisión designada para tal efecto, a la que se le dieron facultades para negar o ratificar el derecho a su goce, suspenderlo o modificarla, sin cuyo requisito no procedía el pago correspondiente. La comisión se preocupó únicamente por negar y suspender los beneficios de pensiones a los servidores públicos.

La consecuencia natural de todo éxito, es que, desde este momento la pensión deja de ser un derecho para convertirse en un acto de gracia especial del Estado. Orden de ideas que explica con toda claridad el espíritu que animó al Constituyente de 1857 para crear la fracción 26 del artículo 72 de la Constitución de ese año, facultando al Congreso para que, previo el estudio que se hiciese de los servicios extraordinarios prestados a la patria o a la humanidad por los ciudadanos, se les -- concedan recompensas, las que generalmente se hicieron consistir en el otorgamiento de pensiones a los interesados.

Esta disposición del Constituyente de 1857 y las frecuentes crisis políticas que vivió el país como consecuencia de -- las intervenciones francesas y americana y las reiteradas luchas internas, determinaron que el gobierno expidiera copiosa -- legislación a favor de los militares, que de hecho fueron considerados como una clase privilegiada, en detrimento de los -- justos derechos de la burocracia, habiéndose expedido, con el deliberado propósito de favorecer a los deudos en los integrantes del Ejército, un total de doce leyes en un lapso de apenas cuarenta años, del 18 de julio de 1812 en que se promulga la -- primera, hasta el 10. de noviembre de 1902 la última.

Cabe hacer mención a la Ley de Pensiones, Montepíos y Retiros del 29 de mayo de 1896, que en realidad y en estricto de -- recho es el primer ordenamiento en México que lleva esta deno-

minación, siendo además importante por ser un intento de sistematizar y ordenar las disposiciones sobre el particular y porque además constituye un serio esfuerzo del Estado para otorgar protección a sus servidores.

En la etapa de la Revolución de 1910, puede decirse que la institución de la seguridad social no encuentra cabida en el pensamiento de nuestros gobernantes, quizá porque, como lo señala el Doctor Mario de la Cueva en su Derecho Mexicano del Trabajo; el pensamiento liberal tiende a plasmarse en una concepción clásica de la postura de esta ideología y llega a caer en las contradicciones ya conocidas, que en los posteriores -- análisis sobre las consecuencias que acarrearán tanto el individualismo como el liberalismo se han llegado a determinar, es decir, el exceso de libertad en el individuo, premisa fundamental de esta corriente de pensamiento, deriva en injusticias y males de tipo social muy difíciles de remediar.

La institución de los seguros sociales no puede afirmarse que sea obra de la Revolución Mexicana. Los orígenes se encuentran en la actividad de los países europeos, principalmente en Alemania con la magna obra legislativa del Canciller -- Otto Von Bismarck en el siglo XIX, pero el pensamiento de los ideólogos mexicanos está en posibilidad de captar la institución en el momento en que las inquietudes de tipo social del pueblo mexicano se manifiestan con motivo del surgimiento de la Revolución.

En los anhelos y aspiraciones populares que dieron cima a este movimiento, se encuentran las fuerzas motrices que impulsaron la reforma legislativa, que posteriormente se produjo y que está animada del más puro y ascenderado espíritu social.

El Lic. Luis Cabrera plasmó, en un artículo periodístico, publicado a principios del mes de abril de 1911, titulado "La-

Solución del Conflicto" (11). El hecho de que en este período encuentran relevante manifestación instituciones encaminadas a la explotación de los débiles como son el caciquismo, consistente en la presión despótica que llevan a cabo las autoridades locales que están en contacto con las clases proletarias y que se hace sentir por medio del contingente, de las prisiones y presiones arbitrarias, de la Ley Fuga y de otras formas de hostilización y de entorpecimiento a la libertad del individuo, principalmente trabajadores y campesinos; el peonismo, que se traduce en una esclavitud de hecho o servidumbre feudal a que está sujeto el peón jornalero, sobre todo el enganchado o deportado al sureste del país y que es posible y subsiste debido a los privilegios económicos, políticos y judiciales de que goza el hacendado; El fabriquismo o sea, la servidumbre personal y económica a que se haya sometido el hecho el obrero fabril, a causa de la situación privilegiada de que goza en lo económico y en lo político el patrón como consecuencia de la protección sistemática que se ha creído necesario impartir a la industria, por las autoridades gubernamentales; El hacendismo, que se manifiesta en la presión económica y la competencia ventajosa que la gran propiedad rural ejerce sobre la pequeña, a la sombra de la desigualdad en el impuesto y de una multitud de privilegios de que goza aquella en lo económico y en lo político, que hace posible la constante absorción de la pequeña propiedad agraria por la grande, trayendo como consecuencia la concentración de la tierra en un número cada vez menor de personas, el cientificismo o sea el acaparamiento comercial y financiero y la competencia desastrosa que ejercen los grandes negocios sobre los pequeños, como consecuencia de la protección oficial y de la influencia política que sus directores --

(11) Cabrera Luis. Citado por Blas Urrea.- Veinte años después Editorial Botas. S. A., México 1938. Págs. 45 y 50.

pueden poner al servicio de aquéllos y por último, el extranjerismo que se traduce en un predominio y competencias ventajosas que ejercen, en todo género de actividades, los extranjeros sobre los nacionales, como consecuencia de la situación -- privilegiada, que les resulta de la desmedida protección que -- reciben de las autoridades nacionales y del apoyo y vigilancia de sus representantes diplomáticos."

A las causas anteriormente enumeradas y sintetizadas por Don Luis Cabrera se señalan además con toda claridad, por los diferentes ideólogos del movimiento revolucionario los desajustes y contradicciones, que la organización económica, social y política del país presentaba al inicio del movimiento, lo que propició el surgimiento de una toma de conciencia por la clase proletaria que, cansada de la explotación y vejaciones de que era víctima, se lanzó a la lucha en busca de mejores condiciones de vida, clamando no sólo por un cambio político sino por la realización de una auténtica mejora social.

No entraremos al análisis detallado de las múltiples disposiciones legislativas y de índole administrativa que, en materia de seguridad social para los trabajadores del Estado, -- surgieron a partir del movimiento armado de 1910. Pero, sí estimamos necesario referirnos a la labor del Constituyente de -- 1917, y a los principales antecedentes legislativos inmediatos a la ley del I.S.S.S.T.E., vigente.

No existe ninguna duda sobre la magnitud inconmesurable -- de la obra del Constituyente de Querétaro. Su grandeza puede apreciarse en las discusiones que tuvieron lugar en las distintas reuniones de trabajo y sesiones que han quedado plasmadas en el Diario de los Debates de este histórico Congreso y en la cristalización de sus ideales en la Constitución Política de -- los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de -- 1917 y en vigor a partir del 10. de mayo del mismo año, por --

disposición contenida en su artículo 1o. transitorio.

Sin embargo, la obra del Constituyente de Querétaro, según nuestro muy particular punto de vista, fue omisa en tres aspectos que, posteriormente, ha podido apreciarse son de capital importancia:

a) A pesar de la clara conciencia que tienen los integrantes del Congreso sobre la importancia de una legislación que regule las relaciones de trabajo en el ámbito privado, en los debates sobre dicho problema no se encuentra referencia alguna a las relaciones entre el Estado y sus servidores, omisión que debe atribuirse a que estos legisladores, al igual que los del 57, no consideran aún dentro de la categoría de trabajadores, que tan claramente define el apartado b) del artículo 123 Constitucional, a los empleados públicos.

Esta omisión de los Constituyentes, se plantea en toda su crudeza, desde el punto de vista jurídico, al expedirse en 1925, la Ley General de Pensiones Cíviles de Retiro, que, si bien resuelve parcialmente el problema, no lo hace aún, partiendo de la base de un reconocimiento pleno de la calidad de trabajador que tiene el empleado público sino más bien, se mantiene todavía dentro del viejo concepto de la Legislación de 1910 y 1912 como lo demuestra la declaración contenida en el artículo 49 de la citada ley, en el que textualmente se dice:

"El Gobierno Federal, en reconocimiento de su obligación moral de contribuir a la formación del fondo de pensiones y también para asegurar que en ningún caso se suspenderá el pago de las pensiones por falta de fondos...", (como había venido ocurriendo por la penuria crónica del Erario Público), es decir aunque ya se reconoce el problema, no se encuadra todavía dentro de la categoría de las normas jurídicas que rigen las relaciones laborales, cualesquiera que éstas sean.

Esta situación, un tanto anómala, impide la sindicalización de los servidores del Estado, que inicialmente acogen el artículo 9o. Constitucional para dar base jurídica a sus organizaciones, toda vez que de acuerdo con dicho artículo: "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito"

Es a partir de 1918, cuando empiezan a surgir diversas organizaciones con fines mutualistas o de carácter exclusivamente social, organizaciones incipientes que se denominaron uniones, bloques, consejos, cooperativas o clubes.

Estas organizaciones fueron precisando cada vez más los objetivos de su acción, convirtiéndose muy pronto en defensores de los derechos y demandas de los servidores del Estado, entre las que se incluía la exigencia al gobierno para que se expidiese un ordenamiento que regulase las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, presión que obligó al régimen del General Lázaro Cárdenas a la promulgación, el 27 de septiembre de 1938, del Primer Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, mejor conocido por Estatuto Jurídico, que al ser sometido a la Cámara de Diputados para su aprobación, originó acaloradas discusiones, oponiéndose algunos grupos a su promulgación.

Contra esta incompreensión que llega hasta la frivolidad, tenemos el razonado comentario del distinguido tratadista y maestro Alberto Trueba Urbina, quien al referirse al Estatuto de los empleados Públicos asienta: "No es tan sólo el conjunto de normas jurídicas que garantizan la inamovidad, el derecho de asociación sindical y de huelga de los trabajadores al servicio del Estado, sino genuina afirmación revolucionaria; el triunfo definitivo de la democracia social, al amparo de un régimen de gobierno auténticamente comprensivo de la realidad mexicana y del momento de la evolución que vivimos. Porque la -

democracia social, al mismo tiempo que limita el ejercicio -- abusivo del poder público, regula adecuadamente la aplicación del principio de autoridad y asegura a los ciudadanos tranquilidad y paz en el servicio que prestan al Estado.

El nuevo Estatuto, surgido en un crisol de inquietudes -- con sus aciertos y con sus errores, garantiza nuestra estabilidad y bienestar como toda institución jurídica.

A ustedes corresponde conservarlo y defenderlo con la -- misma pureza de intención de su autor, para lograr en el futuro su perfeccionamiento integral." (12)

El artículo 2o. transitorio de este Ordenamiento dispone: "Se abroga el Decreto que estableció el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado el 27 de septiembre de 1938, así como todas las disposiciones que lo reformaron o adicionaron y las de más que se opongan a esta ley".

Este estatuto de 1941 permanece vigente hasta su abrogación por la actual Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, expedida el 27 de diciembre de 1963 y publicada en el Diario Oficial del 28 del citado mes.

b) De todo mundo es conocido que la seguridad social -- surge como un producto o consecuencia de la lucha de clases. -- Bástenos recordar que las primeras disposiciones en la materia fueron dadas por el Canciller Bismarck, con el propósito de mediatizar las crecientes demandas de la clase trabajadora alemana y como una medida política en contra de las corrientes de pensamiento derivadas de la obra de Carlos Marx y Fede

(12) Trueba Urbina Alberto.- Proemio al Nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión México. 1941.

rico Engels, que en esa fecha servían de bandera al movimiento proletario alemán, encabezado por Lasalle.

De este hecho histórico en la gestación de los sistemas de protección social, llamados seguros sociales o de seguridad social, se conserva aún como criterio rector el que dichos sistemas presupongan para su actuación la existencia de una relación de trabajo, es decir, que el Estado promueve la seguridad social, considerando en un primer orden sujetos al régimen, a los trabajadores que merced a la fuerza derivada de la constitución de organizaciones sindicales, pueden exigir este tipo de prestaciones, tanto para ellos como para los miembros componentes de su familia.

La circunstancia antes apuntada impidió, desde un inicio, imaginar la creación de un sistema de seguridad social para los servidores públicos que fueron omitidos en el reconocimiento de sus relaciones de trabajo por el congreso Constituyente de Querétaro al elaborarse la Carta Magna.

Esta es la razón por la que el Presidente Calles, para satisfacer la creciente demanda de los servidores públicos de aquella época tuvo que acudir al expediente de facultades extraordinarias para la promulgación de la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro de 12 de agosto de 1925 y esto también es lo que permite que el estado mexicano, viviendo ya una etapa revolucionaria, hubiese considerado de tipo moral, la obligación que tenía de proporcionar servicios en materia de seguridad social a sus trabajadores.

Además, hay que tener en cuenta el hecho de que el sistema en sí no tenía ninguna base constitucional para su establecimiento, por la omisión llevada a cabo por el Constituyente en la materia.

c) Por último a manera de abundamiento, creemos conve-

niente señalar que, en virtud de no estar claramente concebidos los alcances de un sistema de seguridad social en las ideas del Constituyente, tampoco se instrumentó para los trabajadores privados, no obstante la enorme preocupación de los integrantes del Congreso para alcanzar la consagración constitucional de sus derechos, dándoles un rango y jerarquía que a la fecha no habían logrado en ninguna de las constituciones del mundo.

Demuestra nuestra aseveración el texto original de la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, cuyos términos eran los siguientes:

"Artículo 123.-.XXIX.- Se considera de utilidad social, el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular"

El sistema de protección a la clase trabajadora en el ámbito privado, se logra hasta el año de 1943 con la expedición de la Ley del Seguro Social y con la creación del organismo encargado de hacer efectivas las prestaciones que en ella se estatufan, es decir, el Instituto Mexicano del Seguro Social, que en los inicios de su gestión inexplicablemente despertó resistencias y ataques de toda índole, tanto por los trabajadores como por la clase patronal.

CAPITULO II

EL I.S.S.S.T.E. Y LOS TRABAJADORES BUROCRATICOS.

C A P I T U L O I I
EL ISSSTE Y LOS TRABAJADORES BUROCRATICOS

a) NATURALEZA JURIDICA DEL ISSSTE.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es un organismo de los que la doctrina - ha calificado de Descentralizado por servicio.

La doctrina se ha preocupado, en el análisis de los órganos de esta índole, por la comprensión de la naturaleza jurídica que los caracteriza, pero hasta la fecha no ha sido posible lograr un consenso ni en el aspecto teórico, ni en el campo de la legislación positiva. Esto es explicable porque la teleología de este tipo de entes jurídicos, se fundamenta en la necesidad de la prestación de un servicio público, cuyo manejo originariamente se encuentra dentro de la esfera de atribuciones del Estado, pero teóricamente el concepto servicio público ha venido siendo una noción extremadamente difícil de definir, -- existiendo marcado contraste en las opiniones de los diferentes tratadistas, que han dedicado su esfuerzo a desentrañar su naturaleza.

El maestro Fraga, (13), después de citar las teorías de - diversos juristas Franceses, entre ellos Laubadère, León Du -- guit, Jéze y Bonnard, intenta una definición del servicio público concibiéndolo como "La actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económica o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad"

(13) Fraga Gabino.- Derecho administrativo. Editorial Porrúa - S.A. México 1963 Pág. 22.

Por su parte el Lic. Jorge Olivera Toro, afirma que "El servicio público es la actividad de la que es titular el Estado y que en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas, de una manera regular, continua y uniforme". (14)

En el campo legislativo, la ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1970, manifiesta en su artículo 2o. que: "Para los fines de este capítulo, son organismos descentralizados las personas morales creadas por la Ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

1.- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte y otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico, y:

2.- Que el 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 y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Con referencia a esta disposición transcrita, y en relación con el problema de la creación de las instituciones descentralizadas por servicio, el Maestro Andrés Serra Rojas (15)

(14) Olivera Toro Jorge.- Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. México 1972. Pág. 70

(15) Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. Tomo I pág. 583 y 516.

Nos dice que:

"La creación de una institución descentralizada debe hacerse siempre por el Estado y por medio de una Ley expedida por el Congreso de la Unión, es decir, por normas de carácter general, formal y materialmente legislativa, encaminada a realizar fines que corresponden al Estado.

El criterio legal fué tradicionalmente aceptado por nuestro derecho. En efecto, el artículo 25 del Código Civil al enumerar las personas morales, señala en su fracción II: "Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley" y concluye la fracción VI del mismo precepto: "Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito: siempre que no fueran desconocidas por la ley.

La creación de una institución descentralizada debe hacerse siempre por el Estado y por medio de una ley expedida por el Congreso de la Unión, es decir, por normas de carácter general, formal y materialmente legislativa, encaminada a realizar fines que corresponden al Estado.

Este sistema estuvo en vigor hasta la aparición de la facultad legislativa de tanta trascendencia como es la creación de organismos descentralizados federales.

Debemos reflexionar si sería conveniente y constitucional que "un decreto" creara organismos descentralizados por región como el Municipio; o si creara organismos descentralizados por servicio como la Universidad Nacional Autónoma de México, el Banco de México, Nacional Financiera, El Seguro Social y otros semejantes.

Hasta hoy el problema se ha visto con relativo recelo por--

que los que han sido creados han contado con la aquiescencia o -- desinterés de los interesados. El camino lógico cuando surjan -- los conflictos, es dejar, que el poder judicial de la Federación examine la validez o la conveniencia de estos organismos descentralizados por decreto o se establezcan ciertos principios en la Constitución regulando la materia de la descentralización.

Por hoy se han seguido creando por "decreto" y puede decirse que es una práctica administrativa, como en los casos de la - Conasupo, Aeropuertos, el Metro y otros.

El I.S.S.S.T.E., es un organismo público descentralizado -- por servicio. Así lo afirma el maestro Fraga en su obra citada, en el que trasciende inclusive la importancia del organismo porque precisamente con él inicia el "estudio particular de algunas de los principales organismos que reconoce nuestra legislación.

El maestro Andrés Serra Rojas, señala (16), como características de la institución las siguientes:

1.- Es una institución Federal.- Artículo 13 de su ley.

2.- Es un organismo descentralizado, Artículo 4o. de acuerdo con su ley original el criterio de organización que se siguió fué el de establecimiento público, hasta llegar a la organización actual. Véase sem. Jud. Fed. VI. Epoca T. IV, página 196.

3.- Con una personalidad jurídica. Artículo 4o. y 101.

4.- Con patrimonio propio. Artículo 4o.

5.- Con capacidad jurídica para celebrar toda clase de actos y contratos así como para defender sus derechos ante los -- tribunales o fuera de ellos y para ejercitar las acciones judiciales o gestiones extrajudiciales que le competan. Artículo --

(16) IBLIEM Pág. 56

101.

6.- Tiene su domicilio en la Ciudad de México. Artículo - 4o.

7.- Tiene un régimen jurídico general contenido en su Ley Orgánica.

En el marco jurídico que ha normado la existencia de la - Institución, encontramos que, por primera vez, se definen sus características en la Ley de 1947, cuya exposición de motivos- haciéndose eco de las tesis doctrinarias citadas, manifiesta - que:

"La Ley atribuye al Estado el "deber" primario fundamen- tal de proteger al equipo humano que utiliza, pero la adminis- tración y manejo de esta importante materia se ha juzgado con- veniente entregarse a un Organismo Público Descentralizado por Servicio, que auxilie eficazmente a la administración, en di- cho ramo.

Por su parte la ley vigente determina en su artículo 4o.- que "La Dirección de Pensiones Civiles....., se transforma - en un organismo que se denominará Instituto de Seguridad y Ser- vicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que tendrá el carácter de organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios y cuyo domicilio será la ciudad- de México".

Agregando que este Instituto tendrá a su cargo las presta- ciones que la ley establece.

B.- FUNCIONES DEL ISSSTE.

En cuanto a las funciones que el Instituto debe realizar, se encuentran determinadas en el artículo 102, siendo posible- agruparlas en:

a) Funciones activas, cuya finalidad consiste en reconocer, negar, modificar, suspender o revocar el derecho a las prestaciones o servicios, concederlos y controlar sus suministros. En este grupo quedarían las que se enumeran en las fracciones I, III, IV, VII, y VIII, que atribuyen al Instituto facultad para otorgar y administrar los diversos servicios a su cargo, satisfacer las prestaciones, otorgar las jubilaciones y pensiones, realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar contratos que requiera el servicio, adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus fines y establecer las prestaciones y servicios sociales, así como desarrollar las promociones señaladas en las fracciones IV y V del artículo 3o.

b) Funciones pasivas, por las que determina los supuestos de la ley, los incorpora a su régimen, controla, exige y recauda las cuotas y aportaciones e invierte sus fondos; que se consignan en las fracciones II y V, facultándolo para vigilar la concentración de las cuotas, aportaciones y demás recursos para invertir los fondos de acuerdo con las disposiciones de la Ley.

c) Funciones administrativas, por las que crea, estructura y determina las funciones de sus dependencias, integrándolas con el personal necesario. Dichas funciones se establecen en las fracciones IX, X y XI, otorgándole atribuciones para organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas, expedir los reglamentos para la debida prestación de sus servicios y de su organización interna y para difundir conocimientos y prácticas de previsión social.

(C) PATRIMONIO DEL ISSSTE.

La parte final del artículo 4o. de la ley, anteriormente

transcrito, atribuye al Instituto la posesión de un patrimonio propio. Esta disposición encuentra su fundamento en el hecho - de que el Instituto, al igual que cualquiera otra entidad simi- lar, para alcanzar sus finalidades, requiere recursos económi- cos.

El capítulo decimosegundo de la ley, en sus dos seccio- nes, está encaminado a determinar el régimen económico y finan- ciero del instituto, a través de una serie de disposiciones -- que regulan la constitución del Patrimonio y las inversiones - del organismo.

Los recursos que se indican en el mencionado artículo -- 118 pueden ser obtenidos a través de dos procedimientos diver- sos: mediante un acto imperativo del Poder Público que se con- signa en las fracciones I, II, III, IV, y VII, y mediante la - celebración de actos voluntarios con particulares o entidades- públicas, entre los que están los referidos en las fracciones- IV, V, VIII, y IX.

La fracción I del precepto que se viene comentando, atri- buye al Instituto todas las propiedades, posesiones, derechos- y obligaciones que, al entrar en vigor la ley, integraban el - patrimonio de la Dirección de Pensiones Civiles. Disposición - que fundamentalmente pretende preservar los derechos de los -- trabajadores y pensionistas, nacidos al amparo de la ley ante- rior.

Las fracciones II y III establecen la fuente más impor- tante de financiamiento de la institución, o sean, las aporta- ciones que los trabajadores, pensionistas y las entidades y or- ganismos sujetos al régimen deben efectuar, de acuerdo con lo- dispuesto en los artículos 15, 20 y 24 de la propia ley.

En efecto los artículos 15 y 20, obligan respectivamente

a los trabajadores y al Estado y organismos incorporados, a aportar al Instituto el 80% y el 12.75%, del importe de los sueldos que se pagan a los trabajadores y que como ya se dijo, constituyen la fuente de ingresos más importante para el sostenimiento de los servicios.

En las fracciones VI y VII, se establecen otras dos fuentes de recursos, que operan en virtud del acto imperativo del legislador y se refieren a las indemnizaciones, pensiones e intereses que prescriban a favor del Instituto y a las sanciones pecuniarias derivadas de la aplicación de la ley.

En consonancia con lo expuesto, apreciamos que el artículo 128 exige a los funcionarios y empleados sujetos al régimen, el cumplimiento de las obligaciones que impone la Ley, bajo la amenaza de multas que van desde cincuenta a cinco mil pesos, según sea la gravedad del acto; que el 129 sanciona a los pagadores y encargados de cubrir sueldos con multa de 5% de las cantidades que dejen de descontar; señalándose finalmente en el artículo 130, el procedimiento para la imposición de dichas sanciones.

Los ingresos que se refieren las fracciones IV, V, VII y IX, resultan de diversos actos de colaboración voluntaria de personas físicas o morales que se materializan mediante la celebración de actos jurídicos con el organismo. Las dos primeras fracciones, en comentario, establecen formas concretas de capitalización de recursos, como son el importe de los créditos e intereses a favor del Instituto y a cargo de los trabajadores y organismos afiliados; los intereses, rentas plusvalías y demás utilidades que se obtengan por las inversiones que conforme a la ley haga el Instituto; las donaciones herencias y legados que se hicieron a favor del mismo y por último, los muebles e inmuebles que las entidades y organismos destinen y entreguen -

para el servicio público que establece la ley.

En relación con la disposición que venimos comentando, -- es importante señalar los requisitos que la propia ley establece para que el Instituto pueda realizar las inversiones, que -- en lo general deben reunir la fórmula que ya se puede calificar de clásica en este tipo de operaciones que la Seguridad Social: "Seguridad - Rendimiento - Liquidéz - Utilidad social"

En realidad el artículo 22 no hace más que transcribirla -- al ordenar que la inversión de las reservas del Instituto debe hacerse en las mejores condiciones de "Seguridad, rendimiento -- y liquidéz, prefiriéndose en igualdad de circunstancias las -- que, además garanticen mayor utilidad social"

D) ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO.

El Instituto es un organismo que constantemente ha venido ampliando sus funciones, al incorporarse la prestación de nuevos servicios y para cumplir con la necesidad de proporcionar éstos en todo el territorio nacional.

La organización y funcionamiento del Instituto, debe ser analizada a la luz de los dos ordenamientos que la reglamentan y que son la propia Ley Orgánica y un Reglamento elaborado el año de 1965, que constituye un intento de poner orden en estos dos aspectos fundamentales.

La Ley destina la sección segunda del capítulo décimo primero a establecer la organización del Instituto, creando lo -- que denomina "Organos de Gobierno", los que coloca en la cúspide de la jerarquía administrativa del mismo.

En su texto original, la ley únicamente señaló a la Junta Directiva y a la Dirección General, pero con motivo de la re-

forma efectuada a los artículos de este capitulado, con fundamento en el decreto del 28 de diciembre de 1972, que crea el fondo de la vivienda para los trabajadores del Estado, se agregó como máximo órgano de gobierno de la Institución a la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda.

La Junta Directiva del Instituto ha venido sufriendo modificaciones tanto en su integración, en el procedimiento para lograrla, como en las funciones que se le atribuyen. Así vemos que la ley de 1925 la concibe como el órgano máximo de gobierno de la Dirección de Pensiones, a quien corresponde privativamente la administración del ramo, componiéndola de nueve miembros, uno nombrado por el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, otro nombrado por el Gobernador del Distrito; dos nombrados de igual manera con el encargo especial de representar y vigilar; en cuanto pudiera ser necesario, los intereses de los funcionarios de uno y otro gobierno; otro designado por la Secretaría de Educación Pública en representación del magisterio, y tres que no desempeñen ningún cargo oficial, nombrados por los cinco anteriores, siendo el noveno el Director de Pensiones que, además será el Jefe de Personal de la Oficina que ha de tener a su cargo el trabajo administrativo.

Como puede apreciarse, el procedimiento para la integración de la máxima autoridad de la dirección es extremadamente complicado y realmente las sucesivas disposiciones estableciendo la calidad de los miembros de la junta no esclarecen el problema.

Así el artículo 66 en su primera parte, prescribe que los miembros nombrados por el Ejecutivo Federal y el Gobierno del Distrito, serán funcionarios de los de mayor categoría, escogi

dos entre los que tengan más años de servicio y residan en el Distrito Federal.

La Fracción II del mismo artículo, dispone que los representantes nombrados para defender los intereses de los empleados serán seleccionados entre los jefes de Departamento, oficina o servicio que tengan a sus órdenes considerable número de empleados, y que residan también en el Distrito Federal, excluyéndose a los Secretarios y Subsecretarios de Estado, Oficiales Mayores de las Secretarías y Jefes de los Departamentos Administrativos establecidos conforme a la Constitución.

Para los miembros designados por conducto de las Secretarías de Hacienda y de Educación, se exige que dependan cada uno de distintas Secretarías de Estado o Departamento Administrativo, disposición francamente incomprensible.

Además, el artículo 67 establece que, si durante el tiempo de su encargo, sucediera que por haber pasado de un servicio a otro hay dos o más miembros dependientes de la misma Secretaría o Departamento, se decidirá por sorteo al que haya de continuar y el otro u otros sustituidos por nueva designación.

Según el artículo 68, los miembros de la Junta Directiva durarán en su cargo cinco años y podrán ser reelectos una sola vez excluyéndose de esta disposición al Director de Pensiones que no tendrá término fijo.

Es importante señalar que el Presidente de la Junta será elegido por los demás miembros de ella y durará en su cargo -- dos años.

El sistema por demás complicado que se viene reseñando y que creó el Legislador de la Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 1925 se transformó totalmente desde la expedición de la Ley del 5 de marzo de 1946.

En esta ley se dispone ya que la Junta Directiva, que si que considerándose el órgano superior de Gobierno, habrá de -- componerse de seis miembros; tres nombrados por el Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Hacienda; y tres por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

En cuanto a las relaciones entre la Dirección y su personal, se consigna en forma expresa que deberán regirse por el - Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, ya que, en realidad, se trata de verdaderos funcionarios y empleados públicos. Y para complementar la seguridad - de un correcto manejo de los fondos y valores del Instituto, la iniciativa sujeta a la Ley de Responsabilidades en materia federal, tanto a los dirigentes como al personal en general de - la Dirección.

Congruente con esta tesis sustentada en la Ley de 1947, - el ordenamiento vigente, que substituye a la Dirección de Pensiones Civiles, transformándola en un organismo que se denominará Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, estructura integral en el capítulo Decimoprimer Sección Segunda, denominado "Organización del Instituto", a la Junta Directiva como el órgano máximo de Gobierno, - compuesto de siete miembros: el primero designado directamente por el Presidente de la República con el cargo expreso de Director General del Instituto; tres más nombrados por el conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otros tres designados por la Federación de sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado, además el Director General fungirá como Presidente de la Junta.

En los artículos 105 y 114, se reglamentan las funciones de la Junta, resaltando por su importancia las disposiciones - contenidas en el 110 y 114 que a continuación se transcriben:

"Artículo 110.- Corresponde a la Junta Directiva:

- I.- Planear las operaciones y servicios del instituto;
- II.- Decidir las inversiones del instituto;
- III.- Dictar los acuerdos que resulten necesarios para satisfacer las prestaciones establecidas en esta ley;
- IV.- Conceder, negar, suspender, modificar y revocar las jubilaciones y pensiones, en los términos de esta -- Ley;
- V.- Nombrar y remover el personal de base y de confianza del Instituto, a propuesta del Director;
- VI.- Aprobar y poner en vigor los reglamentos interiores, económicos y de servicios médicos del Instituto;
- VII.- Establecer o suprimir delegaciones o agencias del -- Instituto en los Estados;
- VIII.- Conferir poderes generales o especiales de acuerdo - con el Director;
- IX.- Examinar para su aprobación o modificación los balances anuales, los presupuestos de ingresos y egresos - y el plan de labores del Instituto;
- X.- Otorgar gratificaciones y recompensas a los funcionarios y empleados del Instituto, de acuerdo con el Director;
- XI.- Conceder licencias a los consejeros;
- XII.- Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de reformas a esta ley.
- XIII.- En relación con el fondo de la vivienda:
 - a).- 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 fondo para el siguiente - año;

- b).- Examinar y en su caso aprobar, dentro de los cuatro primeros meses del año, los estados financieros que resulten de la operación en el último ejercicio y el informe de actividades de la Comisión Ejecutiva del Fondo.
- c).- Establecer las reglas para el otorgamiento de créditos y para la operación de los depósitos relacionados con el fondo.
- d).- Examinar y aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del fondo, los que no deberán exceder del uno y medio por ciento de los recursos totales que maneje:
- e).- Determinar las reservas que deban constituirse para asegurar la operación del fondo y el cumplimiento de los demás fines y obligaciones -- del mismo. Estas reservas deberán invertirse en valores de instituciones gubernamentales.
- f).- Vigilar que los créditos y los financiamientos que se otorguen se destinen a los fines para los que fueron concebidos; y
- g).- Las demás necesarias para el cumplimiento de los fines del fondo; y XIV. En general, realizar todos aquellos actos y operaciones autorizados por esta ley y los que fuesen necesarios para la mejor administración o gobierno del -- Instituto.

"Artículo 114.- Los acuerdos de la Junta Directiva -- por los cuales se concedan, nieguen, modifiquen, suspendan o revoquen las jubilaciones y pensiones a que esta ley se-

refiere, serán revisadas de oficio por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que puedan ser ejecutados.

Las demás resoluciones de la Junta Directiva que afecten intereses particulares, podrán recurrirse ante la misma dentro de los quince días siguientes. Si la junta sostiene su resolución, los interesados podrán acudir ante la Secretaría de Hacienda dentro de los quince días siguientes, para que ella resuelva en definitiva"

Resumiendo, podemos apreciar, que resulta por su importancia la integración bipartita de la junta directiva, que está compuesta por representantes del gobierno y de los trabajadores, dándose como razón que de esta manera se cumplen los ideales democráticos en organismos tan relevantes en la vida nacional como son los de seguridad social. También se explica que con la participación de representantes de los sectores que concurren al sostenimiento de la institución se propicia una mejor vigilancia sobre la gestión de la misma, y principalmente, se constituye un efectivo control en el aspecto financiero, aunándose todo esto a la característica general de los organismos públicos descentralizados por servicio que consiste en poner a la institución en manos de individuos técnicamente capacitados para actuar en la rama de que se trate, sacando determinados servicios de la administración pública, -que por sus conocidas fallas- en cuanto al tratamiento técnico y científico de los problemas no sería capaz de efectuar una adecuada gestión de este tipo de servicios, que requieren una preparación específica en las personas responsables de realizarlos.

En cuanto a la Dirección General, otro de los máximos órganos de gobierno de la Institución, cuya esfera de competencia se encuentra delimitada por los artículos 115 y 116 de la ley; y 27 y 28 del reglamento de organización y funcionamiento del Instituto, debemos señalar que por tratarse del órgano eje

cutivo, se encuentra investido de facultades expresas para desempeñar eficazmente su cometido, entre las que resaltan por su importancia la de aplicar la política del ejecutivo federal en materia de seguridad y servicios sociales de los Trabajadores del Estado, representar al Instituto y a la Junta Directiva y ejecutar los acuerdos de la misma, someter a la decisión de la Junta todas aquellas cuestiones que sean de su competencia, representar al Instituto en toda gestión judicial, extra-judicial o administrativa, resolver bajo su inmediata y directa responsabilidad los asuntos urgentes de la competencia de la Junta, someter a la decisión del Poder Ejecutivo Federal, o de la Secretaría de Hacienda todas aquellas cuestiones que sean de sus respectivas competencias y, por último, dictar y ejecutar todos los acuerdos y resoluciones que resulten necesarios para el Gobierno y la prestación de los servicios que deba proporcionar el Instituto, de acuerdo con su ley, sus reglamentos y las disposiciones de la Junta Directiva.

El artículo 116 de la ley dispone que el Director General deberá ser auxiliado en sus funciones por los subdirectores que nombre la Junta Directiva del Instituto, la que se encuentra facultada para determinar cuál de ellos suplirá al Director General en sus faltas temporales.

e) Quienes están sujetos a su régimen sus Derechos y -- prestaciones.

Las personas morales sujetas al régimen de la Ley a que se refiere la fracción V del artículo 10., son la Federación, entendida como el conjunto de dependencias de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como - la ley lo señala expresamente- el Departamento del Distrito Federal y, finalmente los organismos públicos que se han incorporado o que se incorporen en el futuro a su régimen y el propio Instituto.

Para el control de las entidades y organismos públicos sujetos a su régimen, el Instituto ha establecido un órgano especializado, que se denomina Índice General, el que tiene la obligación de llevar el Control tanto de los organismos como de los trabajadores comprendidos dentro del sistema.

A los trabajadores se les controla mediante un número de cuenta individual, por cada dependencia en la que hayan prestado sus servicios y a las entidades y organismos públicos a través del llamado número de ramo.

En la actualidad, el número de dependencia que se han incorporado alcanza la cifra de 105, entre órganos que forman parte del sector estatal y del sector para-estatal.

En la ley se establece un esquema de obligaciones a cargo de las entidades y organismos públicos sujetos al sistema.

Estas obligaciones son de dos clases:

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

Las primeras deben cumplirlas las entidades y organismos públicos a través de una serie de actividades que la ley les impone, principalmente en sus artículos 5o, 12, 17, 20, 21 y 54 - consistentes en informar al Instituto de las altas y bajas de los trabajadores, modificaciones de sus sueldos y nombres y demás datos de los familiares derechohabientes: remitir en el mes de enero de cada año una relación del personal sujeto al pago de las cuotas, proporcionar en cualquier tiempo los datos y remitir los expedientes que le sean solicitados por el Instituto, efectuar los descuentos de los sueldos de los trabajadores en cantidades y por los conceptos que el Instituto ordene, yaerven éstos de pagos de cuotas, créditos otorgados o responsabilidades que se tengan con la Institución; enviar al Instituto las

nóminas o recibos en que consten los descuentos, expedir a los interesados los certificados e informes que les soliciten, enterar, cada quince días al Instituto, el monto de las cuotas o -- descuentos efectuados, reinstalar a los trabajadores pensionados por invalidéz, cuando recuperen su capacidad para el servicio, o pasar el monto de la pensión en caso de negativa o de -- ser tal reinstalación imposible por causa que les sea imputable e inscribir a sus trabajadores y beneficiarios en el Fondo de -- la Vivienda.

En cuanto a las obligaciones de tipo pecuniario, que se -- sustentan en el sistema de contribución para el financiamiento de los servicios, que distribuye las cargas de su costo entre -- los trabajadores, pensionistas y entidades y organismos públicos, la ley impone a estos últimos en los artículos 20 y 54C la de aportar el equivalente al 12.75 y el 5% sobre el sueldo básico de los trabajadores y en el artículo 24 se establece a su -- cargo el pago del 2% sobre el importe de la pensión fijada a -- sus trabajadores, aportación que se aumenta al 4%, cuando se -- trata de cuotas mínimas, para cubrir el Seguro de Enfermedades -- no Profesionales y de Maternidad a pensionistas y familiares -- derechohabientes. Además, están obligados a enterar al Instituto las cantidades derivadas de los conceptos mencionados, por -- conducto de sus tesorerías o departamentos correspondientes.

Por último, en el artículo 121 de la ley, existe una prevención en el sentido de que si llegase a ocurrir en cualquier tiempo que los recursos del Instituto no bastaren para cumplir con las obligaciones a su cargo establecidas por la ley, el déficit que hubiese, será cubierto por las entidades y organismos a que se refiere el artículo 10., en la proporción que a cada -- uno corresponda. Cabe aclarar que en la existencia del Instituto nunca ha habido lugar a hacer efectiva esta obligación.

d).- Personas Físicas sujetas al Régimen.

El legislador efectúa la determinación de las personas físicas sujetas al régimen de la ley, en los artículos primero y segundo de la misma:

"Artículo 10.- La presente ley se aplicará:

I.- A los trabajadores del servicio civil de la Federación, del Departamento del Distrito Federal.

II.- A los trabajadores de los organismos públicos que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados a su régimen."

En cuanto a los organismos descentralizados, la Junta Directiva del Instituto ha determinado que únicamente es posible incorporar a los organismos públicos sujetos a un régimen jurídico de descentralización, cuyas relaciones de trabajo estén normadas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio -- del Estado, dejando totalmente fuera a cualesquiera otros, -- principalmente a los de participación estatal.

En lo tocante al procedimiento de incorporación que según la ley debe consistir en ley o acuerdos del Ejecutivo Federal, debemos consignar el hecho de que normalmente este procedimiento no ha sido observado para llevar a cabo la incorporación de los organismos públicos que actualmente se encuentran sujetos al régimen de la ley, sino que inicialmente ha sido la Junta Directiva del Instituto quien ha realizado los estudios tendientes a la incorporación y decretado la misma mediante la ratificación del Ejecutivo Federal; tal es el caso del Instituto Nacional de la Juventud Mexicana cuya incorporación se llevó a cabo por acuerdo de la Junta Directiva del I.S.S.S.T.E. del 16 de abril de 1961, a solicitud de la Sección XI del Sindica-

to Nacional de Trabajadores de la Educación.

La segunda categoría de personas físicas a quienes es aplicable la ley, la componen los llamados familiares derecho habientes.

Es interesante hacer notar que el concepto familiar derechohabiente no se ha integrado de manera uniforme en los -- distintos ordenamientos que ha reglamentado la protección social de los servidores públicos.

La determinación de los familiares derechohabientes en la ley actual, la realiza el legislador en el artículo 89, de la siguiente manera:

"ARTICULO 89.- El orden para gozar de las pensiones a que se refiere este capítulo, será el siguiente:

- I.- Esposa supérstite e hijos menores de 18 años ya -- sean legítimos, naturales, reconocidos o adoptivos;
- II.- A falta de esposa legítima, la concubina, siempre -- que hubiere tenido hijos con ella el trabajador o -- pensionado, o vivido en su compañía durante los cin -- co años que precedieron a su muerte y ambos hayan -- estado libres de matrimonio durante el concubinato.
Si al morir el trabajador hubiere varias concubinas, ninguna tendrá derecho a pensión.
- III.- El esposo supérstite siempre que a la muerte de la -- esposa trabajadora o pensionada fuese mayor de 55 -- años, o esté incapacitado para trabajar y hubiere -- dependido económicamente de ella;
- IV.- A falta de cónyuge, hijos o concubina, la pensión -- por muerte se entregará a los ascendientes en caso -- de que hubiesen dependido económicamente del traba -- jador o pensionado, durante los cinco años anterior-

res a su muerte.

El tercer grupo de personas físicas a quienes se aplica la ley, según la fracción III del artículo 1o. y II del artículo 2o., son los llamados pensionistas, entendiéndose por tales, aquellos trabajadores públicos o sus deudos con derecho a percibir el pago de una suma periódica que la ley fija, sea que ese carácter les hubiera sido reconocido de acuerdo con una ley anterior a la vigente, o sea que se les llega a otorgar y sancionar tal carácter de acuerdo con el procedimiento que marca la propia ley.

El artículo 63 señala que el derecho a las diversas pensiones nace al encontrarse el trabajador o sus familiares en los supuestos consignados para cada caso, por lo que el pre-sunto pensionista debe presentar su correspondiente solicitud con las constancias necesarias, con las que, una vez integrado el expediente, el Instituto por medio de su Junta Directiva, resolverá sobre dicha solicitud, y la resolución que así sea dictada, será revisada dentro de los 15 días siguientes por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, requisito -- sin el cual su ejecución no es posible.

c) Prestaciones Consignadas en la Ley del I.S.S.S.T.E. -
son:

a) Médicas

Al transformarse la Dirección de Pensiones Civiles en el actual I.S.S.S.T.E., se ampliaron las prestaciones que venía cumpliendo la Dirección y que, básicamente eran de naturaleza económica y caían dentro de la mecánica del Seguro, destinado a la protección económica del trabajador y sus familiares derechohabientes, agregándose los seguros que venimos comentando.

El Estado mexicano buscó, como principal objetivo hacer -partícipe a todos sus trabajadores de un programa nacional de seguridad social y bienestar que, no podemos desconocer, ha venido incrementándose en sucesivas etapas por los regímenes surgidos de la revolución reestructurando el sistema con prestaciones que, definitivamente, podemos afirmar, constituyen un seguro integral, tanto por la diversidad de los servicios como por el volumen que los mismos representan.

El Instituto, a través de su área de servicios médicos se ha avocado a realizar las apremiantes tareas de prevenir, curar, rehabilitar, investigar y enseñar las técnicas modernas de la medicina, en lo que puede calificarse como un sistema -- avanzado de medicina institucionalizada y colectiva, fundamentada en la filosofía humanista que sirve de sustratum a todas las prestaciones del sistema.

Para lograr la instrumentación de su área de servicios médicos, el instituto ha tenido necesidad de establecer unidades médicas, de investigación, de diagnóstico y de curación, que han venido incrementándose paulatinamente alcanzando en la actualidad varias unidades médicas y tratan de dar buen servicio a sus derechohabientes.

Siendo de advertir que actualmente la propia Subdirección Médica, de conformidad con los lineamientos marcados por el Gobierno Federal, en materia de reforma administrativa, ha formulado su programa de reforma en el que destaca de modo fundamental, la regionalización de sus servicios a nivel nacional.

Diferenciado el país en una área metropolitana norte y -- otra sur y seis regiones foráneas, en cada una de estas ocho -- divisiones racionalizadas en base a la población, comunicaciona, facilidades hospitalarias y otros importantes recursos -- técnicos se erigió una verdadera pirámide de Unidades Médicas -- coordinadas y jerarquizadas que van, en las dos zonas del área

metropolitana, desde el consultorio médico auxiliar de más -- simple concepción y funciones, al más complejo centro hospitalario de concentración, pasando por las clínicas y los hospitales generales. En las seis regiones del área foránea, se reproduce el esquema piramidal coordinado y jerarquizado de Unidades Médicas, en cuya base se encuentran los Puestos Periféricos, en el nivel inmediato las clínicas, después los hospitales locales o estatales y en el vértice al Hospital Regional.

La Reforma Administrativa de la que nos venimos ocupando quedaba estructurada así, organizativamente, para otorgar en forma satisfactoria las prestaciones consignadas en las fracciones I, II, y III del artículo 3o. de la Ley del I.S.S.S.T.E. Y que consisten en Seguros de Enfermedades no Profesionales y de Maternidad, Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales y Servicios de Reeducción y Readaptación de inválidos.

b) Económicas.

Las prestaciones de tipo económico, que con el carácter de obligatorias tiene el imperativo de otorgar el Instituto; son beneficios que se imparten con la finalidad de combatir los efectos que se derivan de contingencias tales como carencia o disminución de ganancia, aumento de necesidades o pérdida de la aptitud para el trabajo.

De una manera general puede decir que las prestaciones constituyen la forma de materializar los derechos impuestos en un régimen de seguridad social; el medio de combatir la inseguridad.

De esta manera las prestaciones vienen a mantener y a incrementar la ganancia del asegurado, constituyen un salario social, que tiene una doble proyección: "como salario comple-

mentario o indirecto, que compensa los salarios perdidos o disminuidos por imposibilidad laboral, las mayores necesidades de atención del hogar a los gastos que motiva la enfermedad y, como salario diferido, cuando la prestación tiene la finalidad de remediar necesidades que se originan en una imposibilidad total y permanente de ganancias del asegurado. Es esta la razón de que a los regímenes de seguridad social también se les atribuya la denominación de seguridad económica, tomando en cuenta que normalmente se materializan como una política de ingresos y como un medio de liberar la necesidad, cuyo mecanismo son las prestaciones y la vinculación tan estrecha que existe entre el desarrollo económico y el bienestar social.

Construyéndonos al ámbito particular de las prestaciones en dinero, que son las que tienen una mayor tradición en el Instituto, porque su establecimiento se remonta a la ley de 1925 y además, su otorgamiento ha venido revistiendo características de uniformidad y permanencia, se clasifican en subsidios, indemnizaciones, pensiones, préstamos y capitales.

Los subsidios consisten en entregas de dinero concedidas por corto tiempo y para combatir estados de necesidades pasajeros motivados por contingencias tales como enfermedad, maternidad, incapacidad temporal o desempleo.

Cabe observar que esta prestación está consignada en la Ley, dentro de los seguros de enfermedad no profesional y de maternidad y el seguro del trabajo y enfermedades profesionales, en relación con las disposiciones contenidas en el artículo III, correspondiente al título 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que lleva por rubro "de los Riesgos Profesionales y de las Enfermedades no Profesionales".

En lo referente a la modalidad de indemnizaciones, como -

forma de las prestaciones en dinero, la ley únicamente contempla dos hipótesis al respecto: la primera en la fracción III - del artículo 32, fundamentada en el supuesto de que al declararse una incapacidad parcial permanente, el monto de la pensión que deba fijarse al incapacitado resulte inferior a - - \$ 600.00, mensuales. La Ley prescribe en que en este caso se pagará al trabajador, en substitución de la pensión, una indemnización equivalente a cinco anualidades de la cuota que le hubiese correspondido.

La segunda la encontramos establecida en la fracción XIV del artículo 30., y reglamentada en los artículos del 95 al 97 del capítulo IX.

Transcribiremos el contenido del artículo 95, cuyos términos son los siguientes:

"Al trabajador que sin tener derecho a pensión por vejez o invalidez, se separe definitivamente del servicio, se le --- otorgará, en sus respectivos casos, una indemnización global - equivalente a:

I.- El monto total de las cuotas con que hubiese contribuido de acuerdo con la fracción II del artículo 15, si hubiese de uno a cuatro años de servicios;

II.- El monto total de las cuotas que hubiere enterado en los términos de la fracción II del artículo 15, más de un mes de su último sueldo básico según lo define el artículo 14, si tuviese de cinco a nueve años de servicios.

III.- El monto total de las cuotas que hubiere pagado conforme al mismo precepto, más de dos meses de su último sueldo básico, si hubiese permanecido en el servicio de diez a catorce años.

Si el trabajador falleciere sin tener derecho a las pensiones mencionadas, el Instituto entregará a sus familiares de rechohabientes el importe de la indemnización global".

Uno de los renglones más importantes dentro del sistema - y en materia de prestaciones de dinero, lo constituyen las pensiones y jubilaciones establecidas en las fracciones X, XI, -- XII y XIII del artículo 3o., y reglamentadas en las diferentes secciones del capítulo VIII de la ley.

Con relación al Seguro de Accidentes del Trabajo de Enfermedades Profesionales, establecido en la fracción II del artículo 3o., y reglamentado en los artículos 29 al 37, correspondientes al capítulo IV de la ley, debemos señalar que también se traducen para el trabajador o para sus familiares derechohabientes en beneficios en materia de pensiones.

El artículo 29 establece el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales ordenando que el Instituto - debe subrogarse en la medida y términos de la ley en las obligaciones de las Entidades y Organismos Públicos, derivadas de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Resalta el hecho incongruente de que ambos ordenamientos hacen una mutua remisión para reglamentar esa materia, por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece en su capítulo V, artículo 110, que los riesgos profesionales que sufran los trabajadores se regirán por las disposiciones de la ley del I.S.S.S.T.E.

Haciéndose eco de las posiciones más avanzadas de la doctrina en la materia, el propio artículo 29 de la ley señala -- que también "serán reputados como accidentes del trabajo los - que se realicen en las circunstancias y con las característi-- cas que especifica la ley del trabajo así como aquellos que --

ocurran al trabajador al trasladarse directamente de su domicilio al lugar en que desempeñe su trabajo o viceversa.

Señalamos como una forma de prestación económica la entrega de capitales. La ley contempla tres supuestos que dan origen a este beneficio:

a) La fracción II del artículo 34 establece que si la muerte de un pensionado por incapacidad permanente, sea parcial o total, se origina por causas ajenas a las de la incapacidad, solo se entregará a los derechohabientes, como única prestación el importe de seis meses de la cuota que disfrutaba el pensionista.

b) En el párrafo primero del artículo 92 se ordena pagar la pensión a la viuda o a la concubina mientras no contraiga nuevas nupcias o entre en concubinato.

En caso de presentarse alguna de estas hipótesis, el Instituto deberá otorgarles como única y última prestación, el importe de seis meses de la pensión que viniese disfrutando

c).- En el artículo 94 se prescribe que al fallecer un pensionista deberá entregarse a sus deudos o a las personas que se hubiesen hecho cargo de la inhumación, el importe de 60 días de la pensión por concepto de gastos de funerales, -- sin más trámite que la presentación del certificado de defunción y la constancia de los gastos de sepelio.

En la práctica, el Instituto ha establecido el criterio de que el pago debe hacerse a la persona o personas que se han hecho cargo de la inhumación, por lo frecuente del estado de abandono en los pensionistas mayores, por parte de su familia y para crear confianza en las personas que se hacen cargo de los gastos, en el sentido de que éstos les serán indefecti

blemente restituidos.

Para concluir, haremos referencia a las dos últimas formas que en materia de prestaciones económicas constituyen prestaciones obligatorias que el Instituto debe otorgar; la primera relativa a los préstamos a corto plazo se propone financiar a los trabajadores para evitar que bajo el imperativo de necesidades urgentes y momentáneas, o transitorias caigan en manos de la usura.

La segunda tiene como finalidad atender las necesidades de vivienda del trabajador y de su familia, que han venido constituyendo una preocupación constante del pueblo y del gobierno de México, que se inicia en los mismos debates del Congreso Constituyente cuando por voz del diputado José Natividad Macías se planteó el problema de las empresas que tenían la obligación de proporcionar habitaciones a sus trabajadores y señalaba sus características en la siguiente forma: "casas secas, airadas, perfectamente higiénicas y que tengan cuando menos tres piezas dotadas de agua".

c) Sociales.

La fracción III del artículo 10. del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Instituto, señala que las prestaciones de carácter social que está obligado a proporcionar el organismo son las que:

- a) Eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia.
- b) Mejore la preparación técnica y cultural y activen -- las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia.
- c) El arrendamiento y venta de habitaciones propiedad -- del Instituto.

- d) Las tendientes a mejorar las condiciones de vida del pensionista, mediante su capacitación para realizar actividades productivas conforme a la vocación y aptitudes del beneficiario y,
- e) Los servicios funerarios para los trabajadores y familiares derechohabientes.

Sin embargo, con el propósito de una mayor eficacia en la prestación de los mismos, su otorgamiento se ha encargado a tres diferentes áreas: La Subdirección de Servicios Sociales, la de Acción Cultural y la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda.

La Subdirección de Servicios Sociales se encuentra responsabilizada de la prestación de los servicios de tiendas, guarderías, velatorio, hoteles, taller de manufacturas para jubilación y del control y administración de multifamiliares.

La Subdirección de Acción Cultural tiene a su cargo los procesos de orientación y difusión, el fomento deportivo, el fomento cultural y del Centro Nacional de Capacitación Administrativa.

Por último, con motivo de la constitución de la Comisión Ejecutiva de la Vivienda, el 26 de enero de 1973, para cumplir con el decreto presidencial de 18 de diciembre de 1972, que establece el Fondo de la Vivienda de los Trabajadores del Estado, dicho órgano adquiere la responsabilidad de la atención del problema de la vivienda, siendo de observar que para una correcta definición de sus funciones es indispensable la exhaustiva revisión de las actividades institucionales en la materia, tendiente a que a dicho fondo se le atribuyan todas aquellas que habfan venido desarrollándose por otras áreas -- del Instituto, como es el caso de las actividades del Departamento de Préstamos Hipotecarios y del Departamento de Control

y Administración de Multifamiliares que dependen de la Subdirección de Servicios Sociales.

Con relación al Fondo de la Vivienda es necesario aclarar que el costo de los servicios no gravita sobre el original sin tema de cuotas y aportaciones establecido en la Ley del I.S.S. S.T.E. para los trabajadores y las entidades y Organismos Públicos sujetos a su régimen, sino que el decreto establece en su artículo 54 , que los recursos del fondo deberán integrarse por las "aportaciones que las entidades y organismos públicos aporten al Instituto por el equivalente a un 5% sobre los sueldos básicos o salarios de sus trabajadores, los bienes y derechos adquiridos por cualquier título y los rendimientos que se obtengan de las inversiones de los recursos".

CAPITULO III

**LA TEORIA INTEGRAL DEL DR. ALBERTO
TRUEBA URBINA**

CAPITULO III

LA TEORIA INTEGRAL DEL DOCTOR ALBERTO TRUEBA URBINA.

En breves palabras trataremos de explicar el contenido de la Teoría Integral descubierta y difundida por nuestro ilustre maestro ALBERTO TRUEBA URBINA y que resulta ser una grandiosa-aportación científica para los estudiosos del Derecho.

A).- ORIGEN Y FUENTES

Dice que la Teoría Integral la trata y explica el referido maestro ALBERTO TRUEBA URBINA en su obra NUEVO DERECHO DEL-TRABAJO el cual tiene su origen en el proceso de formación y - en las normas de derecho del trabajo y de la previsión social- así como en la identificación y fusión del derecho social en - el artículo 123 de la Constitución de 1917 en cuanto que sus - normas no sólo son proteccionistas sino reivindicatorias de -- los trabajadores en el campo de la producción económica y en - la vida misma, en razón de su carácter clasista.

B).- OBJETO Y ASPECTOS DE LA TEORIA INTEGRAL

Y dice que la Teoría Integral del Trabajo y de la Previ-- sión Social, como teoría jurídica y social, se forma con las - normas proteccionistas y reivindicatorias que contiene el artí- culo 123 en sus principios y textos en donde el trabajador de- ja de ser mercancía o artículo de comercio y se pone en manos- de la clase obrera instrumentos jurídicos para la supresión -- del régimen de explotación capitalista.

Nos dice, también que los elementos de dicha teoría son:

El Derecho Social Proteccionista y el Derecho Social Reivindicador.

En suma en dichas obras nos resume lo que es la Teoría Integral y nos manifiesta que:

C).- DESTINO Y FINALIDAD DE LA TEORIA INTEGRAL.

"Frente a la opinión generalizada de los Trabajadores de Derecho industrial, obrero o del trabajo, en el sentido de -- que esta disciplina es el derecho de los trabajadores subordinados o dependientes, y de su función expansiva del obrero al trabajador incluyendo en él la idea de la seguridad social no como aportación científica personal sino como la revelación -- de los textos del artículo 123 de la Constitución Mexicana de 1917, anterior a la terminación de la primera guerra mundial -- en 1918 y firma del tratado de Paz de Versalles en 1919. En las relaciones del opónimo precepto, cuyas bases integran los principios revolucionarios de nuestro derecho del trabajo y -- de la previsión social, descubrimos su naturaleza social, proteccionista y reivindicadora a la luz de la Teoría Integral, -- la cual resumimos así:

- 1.- La Teoría Integral divulga el contenido del artículo 123, cuya grandiosidad inspirada hasta hoy identifica el derecho del trabajo con el derecho social, -- siendo el primero parte de éste. En consecuencia, -- nuestro derecho del trabajo no es derecho público ni privado.
- 2.- Nuestro Derecho del Trabajo, a partir del primero de mayo de 1971, es el estatuto proteccionista y reivindicador del trabajador; no por fuerza expansiva, jornaleros, empleados domésticos, artesanos, burócratas, agentes de comerciales, médicos, abogados, artistas,

deportistas, toreros, técnicos, ingenieros, etc., a todo aquel que presta un servicio personal mediante una remuneración. Abarca a toda clase de trabajadores a los llamados "subordinados o dependientes" y a los autónomos. Los contratos de prestación de servicios del código civil, así como las relaciones personales entre factores y dependientes, comisionistas y comitentes, etc., del código de comercio son contratos de trabajo. La nueva Ley Federal del Trabajo reglamenta actividades laborales de los que no se ocupaba la ley anterior.

- 3.- El Derecho Mexicano del Trabajo contiene normas no sólo proteccionistas de los trabajadores, sino reivindicatorias que tienen por objeto que éstos recuperen la plusvalía con los bienes de la producción que provienen de la explotación capitalista.
- 4.- Tanto las relaciones como en el campo del proceso laboral, las leyes del trabajo deben proteger y tutelar a los trabajadores frente a sus explotadores así como las juntas de conciliación y arbitraje de la misma manera que el Poder Judicial Federal, están obligados a suplir las quejas deficientes de los trabajadores (art. 107, Fracc. II, de la Constitución)- también el proceso laboral debe ser instrumento de reivindicación de la clase obrera.
- 5.- Como los poderes políticos son insuficientes para realizar reivindicación de los derechos del proletariado, en ejercicio del artículo 123 de la Constitución social, que consagra para la clase obrera el derecho a la revolución proletaria podrán cambiarse -- las estructuras económicas suprimiendo el régimen de explotación del hombre por el hombre.

La teoría integral es, en suma no solo la explicación de las relaciones sociales del artículo 123 precepto revolucionario y de sus leyes reglamentarias productos de la democracia capitalista sino fuerza dialéctica para la transformación de las estructuras económicas y sociales, haciendo vivas y dinámicas las normas fundamentales del trabajo y de la previsión social, para el bienestar y felicidad de todos los hombres y mujeres que viven en nuestro país.

Así comprendida lo que es la Teoría Integral, cabe apuntar concretamente los elementos de dicha teoría es decir el -- porqué las normas del derecho del trabajo son proteccionistas y reivindicatorias, aunque ya de una manera han sido explicadas pero no cabe por demás apuntarlas.

Las normas del artículo 123 son proteccionistas y tutelares porque dichas normas son aplicables no solo a los trabajadores llamados subordinados, sino a los trabajadores en general, esto es su protección se enfoca no sólo para el trabajo económico, sino para el trabajo en general, el autónomo para todos los sujetos de derecho del trabajo que enuncia en su -- preámbulo, como son: obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos...o sea, a todo aquel que presta un servicio a otro en el campo de la producción económica o fuera de ella, - en el trabajo dependiente o independiente.

Estas normas proteccionistas están consagradas en las -- fracciones primera a la XV y de la XX a la XXX, de dicho artículo 123 constitucional.

Las normas reivindicatorias de los derechos de los trabajadores son, por definición aquellas que tienen por finalidad recuperar en favor de dicha clase lo que por derecho le corresponde en razón de la explotación de la misma en el campo de la producción económica, esto es el pago de la plusvalía desde la

colonia hasta nuestros días, lo cual tiene consigo la socialización del capital porque la formación de éste fue originado por el esfuerzo humano, las bases de la legislación consagrada expresamente en el artículo 123 con fines reivindicatorios, se consagran en las fracciones IX, XVI, XVII y XVIII (17).

(17) Alberto Trueba Urbina.- Nuevo Derecho del Trabajo. Págs. - 205, 216 a 219, 223, 224, 225, 230, 236, 238.

CONCLUSIONES

CAPITULO IV

CONCLUSIONES.

- PRIMERA.- La Seguridad Social aparece con el hombre ya que es un elemento congénito para la protección del mismo, frente a las contingencias de la vida.
- SEGUNDA.- La Seguridad Social debe ser un instrumento que el Estado establezca para garantizar un equilibrio en el desarrollo Social de sus Gobernados.
- TERCERA.- El Artículo 123 Constitucional da las bases jurídicas para que la Seguridad Social sea una realidad - y como norma suprema obliga al Estado al cumplimiento de ellas.
- CUARTA.- Es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales - de los Trabajadores, un organismo que los tratadistas no han podido definir por lo difícil de su naturaleza, pero compartimos el criterio del Licenciado Gabino Fraja el cual dice que éste es un organismo público descentralizado por servicio con personalidad jurídica y patrimonio propio.
- QUINTA.- Los Trabajadores al Servicio del Estado tienen en el I.S.S.S.T.F., un apoyo para darles un mínimo de seguridad social, ya que hasta el momento dicho organismo no presta como se deseara el servicio adecuado y es también por el burocratismo que arrastra desde su creación.

SEXTA.- Es necesario que el Estado trate de darles a sus trabajadores mejores prestaciones en lo que respecta a su Seguridad Social ya que así el trabajador podrá su perarse y dar más rendimiento en sus labores.

SEPTIMA.-Estamos conscientes de que la Teoría Integral al desentrañar el pensamiento del Constituyente de 1917 y del contenido en el Artículo 123 se le da al trabajador burocrático una Reivindicación, Tutela y protección con la aplicación del Derecho Social como un Derecho Revolucionario.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA.

- Arce Cano Gustavo.- El Seguro Social en México. Edit. Botas. México. 1944.
- Cosío Villegas D.- Historia Moderna de México. El Colegio de México. 1971.
- Chavéz P. Velázquez-Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, S. A. México 1969.
- Fraga Gabino.- Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S. A., México 1963.
- García Cruz Miguel.- Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social. Editorial Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM 1962.
- Morones Prieto Ignacio. Tesis Mexicana de Seguridad Social - IMSS. México 1970.
- Mendieta y Núñez Lucio. El Derecho Social. Editorial Porrúa S. A., México 1970.
- Moreno Daniel.- Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax. México, Librería Carlos Cesarman, S. A., México 1967.
- Moreno Daniel.- El Congreso Constituyente de 1916. - 1917. Publicado en la UNAM, Coordinación de Humanidades. México 1967.
- Olivera Toro Jorge.- Manual de Derecho Administrativo. -- Editorial Porrúa, S. A., México 1972
- Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. Tomo I. México 1964.
- Trueba Urbina Alberto.- Proemio al Nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. México 1941.
- Trueba Urbina Alberto.- Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa, S. A., México 1975.

Urrea Blas.- Veinte Años Después. Editorial Botas, S. A. -
México 1938.

Legislación Consultada:

Trueba Urbina Alberto

Nueva Ley Federal del Trabajo.

Trueba Barrera Jorge

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de -
1917.

Ley Burocrática.

Ley del I.S.S.S.T.E.