

407  
2ej



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO



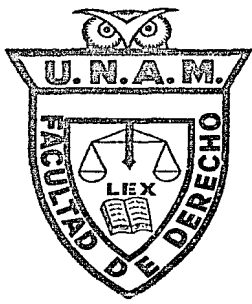
FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARÍA AUXILIAR DE  
EXÁMENES PROFESIONALES  
PROBLEMATICA QUE SE PRESENTA EN EL  
SECTOR PUBLICO RESPECTO A LOS RIESGOS  
DEL TRABAJO

# Tesis Profesional

Que para obtener el título de  
LICENCIADO EN DERECHO

presenta:

RUBEN JARDON DELGADO



México, D. F.

Ciudad Universitaria

1987



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## INDICE

### PROBLEMATICA QUE SE PRESENTA EN EL SECTOR PUBLICO RESPECTO A LOS RIESGOS DEL TRABAJO

	PAG.
INTRODUCCION.....	I a IV
<b>CAPITULO I. RIESGOS DEL TRABAJO</b>	
1. CONCEPTO.....	1
2. TEORIAS DEL RIESGO PROFESIONAL.....	8
3. ANTECEDENTES HISTORICOS EN MEXICO.....	16
3.1. EPOCA PREHISPANICA.....	16
3.2. EPOCA COLONIAL.....	21
3.3. MEXICO INDEPENDIENTE.....	23
3.4. EPOCA REVOLUCIONARIA.....	24
<b>CAPITULO II. LOS RIESGOS DEL TRABAJO Y LA LEGISLACION MEXICANA.</b>	
1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	45
2. LEY FEDERAL DEL TRABAJO.....	79
3. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.....	82
4. LEY DEL I.S.S.S.T.E.....	87

CAPITULO III. EL I.S.S.S.T.E. Y LOS RIESGOS DEL TRABAJO.

1.	ANTECEDENTES.....	109
2.	ESTRUCTURA.....	112
	A) DEPARTAMENTO DE MEDICINA DEL TRABAJO Y MEDICINA LEGAL	
	B) JEFATURA DE SERVICIOS DE RIESGOS DEL TRABAJO	
	C) SUBDIRECCION DE RIESGOS DEL TRABAJO	
3.	PREVENCION DE RIESGOS DEL TRABAJO .....	126

CAPITULO IV. COMISIONES MIXTAS DE SEGURIDAD E HIGIENE.

1.	NATURALEZA JURIDICA.....	136
2.	ARTICULO 47 DE LA LEY DEL I.S.S.S.T.E.....	138
3.	FUNCIONAMIENTO Y ESTRUCTURA.....	141
4.	PREVENCION DE RIESGOS DEL TRABAJO.....	156

CAPITULO V. CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO PARA PREVENIR RIESGOS DEL TRABAJO.

1.	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.....	160
2.	LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.....	162
3.	LEY FEDERAL DEL TRABAJO.....	163

CONCLUSIONES..... 167

BIBLIOGRAFIA..... 195

PROBLEMATICA QUE SE PRESENTA EN EL SECTOR PUBLICO  
RESPECTO A LOS RIESGOS DEL TRABAJO

"El trabajo es roca fuerte sobre la que se yergue el destino de toda sociedad fuerte; es el solido sustento de los pueblos que prevalecen en la historia. El trabajo incorpora el valor a los bienes y a los tesoros mas preciados. Pobre de la sociedad -- que exalta lo superfluo y despre- cia lo que la reafirma y realiza, como el trabajo."

JOSE DAVALOS

INTRODUCCION

"El Estado, como toda persona jurídica colectiva, necesita de la participación del individuo o persona física, para que realice en particular sus tareas y cometidos para ejercitar los derechos y cumplir las obligaciones que le corresponde". --

(1) La seguridad e higiene en el trabajo de sus servidores, es de suma importancia para su desarrollo ya que se traduce en la preservación de la salud de los mismos, quienes son los que hacen --

---

(1) ACOSTA ROMERO Miguel. Teoría General del Derecho Adminis--  
trativo. 4a. Ed. Editorial Porrúa, México, 1981 pág. 631.

posible su mejoría económica y como resultado, quien lo lleva a la realización de sus fines, al disponer de toda su fuerza de trabajo.

La práctica constante de la seguridad e higiene en el trabajo es una de las tareas que no debe descuidar, por lo que a través de su Gobierno debe establecer normas generales o específicas que tiendan a proteger a sus trabajadores; en nuestro país la seguridad e higiene en el trabajo, toma su carta de naturalización, al plasmarse en la declaración de derechos sociales de 1917, como obligación de los patrones de cumplir con todos los preceptos legales sobre seguridad e higiene, en las instalaciones de su establecimiento; infortunadamente los servidores públicos quedaron excluidos de tan importante derecho, y por largo tiempo se relegó al olvido a este sector de trabajadores.

Como repercusión de la lucha a través de sus organizaciones sindicales, logran que en los instrumentos jurídicos que rigen sus relaciones laborales se establezca la obligación de las Dependencias y Entidades Públicas, de cumplir con las disposiciones existentes sobre seguridad e higiene propias del trabajo industrial.

Sin embargo, la ausencia del fundamento constitucional que diera origen a un marco jurídico propio, el crecimiento del

aparato gubernamental, la aparición de nuevas actividades, el desarrollo de la técnica, etc., generó que las incipientes y timidas normas que obligaban a los representantes del Estado a -- cumplir con los ordenamientos laborales que regían actividades de distinta naturaleza a las que estos desempeñaban, no fueran aplicadas, dando como resultado el descuido de la seguridad e higiene en sus centros de trabajo y por consiguiente la creciente incidencia de accidentes y enfermedades del trabajo; que hoy requieren de mayor atención.

Es necesario que el Estado vuelva sus ojos hacia la -- legislación que rige sus relaciones laborales con los trabajadores a su servicio y bajo la idea de que debe importar más preservar su salud, que indemnizar las muertes o lesiones producidas; debe a través de la función legislativa establecer normas que les aseguren mejores condiciones de trabajo.

En este orden de ideas se presenta a continuación algunas consideraciones, acerca de la urgente necesidad, de darle nacimiento a un régimen legal propio de los trabajadores al servicio del Estado, en materia de riesgos del trabajo y su prevención.

Para tal efecto en cinco breves capítulos se describe la problemática a que se enfrentan estos trabajadores en el --

#### IV

ejercicio de sus funciones; apuntando, una obligada reseña-histórica, el análisis de los ordenamientos jurídicos vigentes relacionados con los riesgos del trabajo y su prevención, un bosquejo de la Institución encargada de proporcionar el seguro, prestaciones y servicios que generan las contingencias que sufren en el desempeño de sus actividades; - concluyendo finalmente con las propuestas de reforma y adiciones que se cree conveniente deben efectuarse a la Legislación del Trabajo Burocrático.



## CAPITULO PRIMERO

### LOS RIESGOS DEL TRABAJO

#### 1. CONCEPTO

Cuando se empieza a indagar al interior del problema - del concepto, se encuentra uno dentro del amplio campo de la Filosoffia Práctica denominado "Lógica", ya que el establecer su - naturaleza, su función, etc., se circunscribe a esta disciplina.

Con el devenir del tiempo la Filosofía ha dado distintas soluciones al intentar explicar que debe entenderse, o para que sirva éste. Se ha señalado por ejemplo que por concepto de be concebirse la esencia de las cosas y precisamente su esencia necesaria, es decir aquello que hace que una cosa no pueda ser diferente de lo que es; asimismo se ha dicho que el concepto es un signo.

Nuestra legislación contiene ya un concepto perfectamente definido de lo que debe entenderse por "Riesgos del Trabajo", luego entonces lo que interesa en este primer capítulo, no es resolver que concepto es el más apropiado: sino a partir de la desintegración de uno de los nombres destacar sus caracteres, "sin comprometer el texto legal con posiciones teóricas que pue

dan resultar peligrosas en la aplicación práctica". (1)

Cabe hacer notar que aún cuando el concepto este "indicado normalmente por un nombre, el concepto no es el nombre, ya que nombres diferentes pueden expresar el mismo concepto o bien diferentes conceptos puedan ser indicados por equivocación con el mismo nombre". (2)

Se ha utilizado el término Riesgo Profesional a partir de la teoría que lo justifica para denotar la responsabilidad de un sujeto de obligaciones, se le ha identificado con las lesiones, para determinar el género del cual son especies los accidentes y las enfermedades del trabajo, etc.

Convencionalmente para los fines de este trabajo se -- utilizará el concepto en su comunicabilidad de signo lingüístico, para que a partir de su denominación y en función de la significación de cada palabra con que se integra, se trate de encontrar los caracteres que lo forman.

- 
- (1) CABANELLAS, Guillermo. Tratado de Derecho Laboral. Tomo - IV, Ediciones el Gráfico, Buenos Aires, Argentina 1949 pág. 88.
- (2) ABBAGNANO, Nicola. Diccionario de Filosofía. 2a. Ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1974. pág. 200.

- a) RIESGO
- b) DEL
- c) TRABAJO

a) RIESGO. Señala el diccionario de la lengua que la palabra Riesgo significa: peligro, contingencia de un daño. -- Con los términos apuntados inmediatamente llega a la mente la idea de inseguridad, por estar expuesto a un acontecimiento posible que puede causar daño.

Analizando lo anterior tenemos que al hablar de un acontecimiento posible, que puede o no ocurrir, estamos en presencia de un futuro incierto, ya que su producción no depende de la voluntad de alguna persona, es decir, es involuntario; cuando este acontecimiento llega a actualizarse produce daño, lo que se traduce en algo perjudicial de consecuencias negativas.

Recapitulando el signo representado por los símbolos --RIESGO-- comprende en su significación, un hecho contingente e involuntario que cuando se actualiza produce consecuencias no previsibles y en las más de las ocasiones indeseables.

b) TRABAJO. Significa en su acepción más simple, esfuerzo, actividad. Podría hacerse toda una disertación filosófica acerca del trabajo, pero aquí solo interesa como actividad,

como tal el trabajo se encuentra protegido por un orden jurídico; en nuestro país su regulación está contenida desde la Norma Fundamental en los artículos 5, 73 fracción X y 123, los cuales son la base axiológico-jurídica de la relación que se da entre las personas físicas que prestan sus servicios y la persona física o moral que recibe dichos servicios, por ende, los beneficios que reportan así como el fundamento de las leyes que reglamentan la relación referida.

De lo anterior se desprende que la relación laboral no es una relación simple, sino que por el contrario, al estar sometida a un régimen de derecho, se convierte en una relación jurídica de trabajo, que reviste particular importancia porque se constituye en presupuesto fundamental de los caracteres que le dan génesis al concepto.

¿Qué es un presupuesto? Por tal debe entenderse el antecedente previo a la realización de un hecho, de cuya existencia dependen las características que se le dan al mismo. Esto quiere decir que si no existe presupuesto difícilmente podría considerarse que las características de un hecho se conformen al interior de la actividad laboral aún y cuando el hecho ocurra dentro de un centro de trabajo.

c) DEL. Se trata de una contracción gramatical que se forma con la preposición "DE" y el artículo determinado de

género masculino y número singular "EL", la cual se usa como --  
 conjunción entre los términos "RIESGO" y "TRABAJO". La presen-  
 te conjunción establece la relación de pertenencia recíproca de  
 un término con el otro, lo que en este caso, quiere decir que -  
 si la actividad, ya sea el trabajo mismo o bien cualquiera otra  
 que se realice con motivo de este, generó una contingencia, ésta  
 última pertenece al ámbito de la primera.

Visto lo anterior, se pueden dar ya las notas caracte-  
 rísticas del nombre Riesgo del Trabajo, las cuales deben estar-  
 contenidas en el concepto que se exprese del mismo:

- PRESUPUESTO

Relación de Trabajo

- CARACTERISTICAS

Una actividad

Ya sea el trabajo mismo o con motivo de este

Contingencia

Daño

Se considera que el elemento daño es un elemento impor-  
 tante en la concepción de los Riesgos del Trabajo, sobre todo -  
 para el pago de la indemnización que pretende subsanarse; con -  
 la salvedad de que si se produce alguna contingencia en el de--

sempañe de la actividad laboral que no produjo daño, no por ese solo hecho deja de ser Riesgo de trabajo.

## 1.2. CONCEPTO LEGAL: LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Artículo 473. Riesgos del trabajo son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en el ejercicio o con motivo del trabajo.

Artículo 474. Accidente de trabajo es toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en ejercicio o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se presente.

Quedan incluidos en la definición anterior, los accidentes que se produzcan al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar del trabajo y de éste a aquél.

Artículo 475. Enfermedad de trabajo es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en el que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios.

La definición de Riesgos del Trabajo prevista en nuestra legislación señala las especies del género, las cuales en -

la práctica son usadas como sinónimos, lo cual no conviene a lo definido en estricto sentido teórico.

Asimismo al definir las especies, no se enuncian todos los caracteres de lo definido, sino por el contrario se establecen sus consecuencias.

Vistas las consideraciones anteriores y; en razón de encontrarse a los riesgos del trabajo dentro del ámbito de la seguridad social, resultando como consecuencia la responsabilidad social, por tanto, la obligación del Estado de responder de los infortunios que sufran los trabajadores, no solo en el desempeño de sus funciones, sino en todas aquellas actividades que se relacionen con las mismas.

Se propone una definición de Riesgos del trabajo en la cual, no debe haber lugar a excluyentes que dejen al trabajador en estado de indefensión, en razón de que se desvirtúa el espíritu con el que fué creada la seguridad social: la protección total de la población íntegramente.

Riesgos del Trabajo: Son aquellas contingencias que en el desempeño de la actividad laboral o cualquiera otra distinta que tenga relación con la primera, sin importar las circunstancias en que ocurran, sufran los trabajadores, incapacítalos para el desempeño de sus labores.

## 2. TEORIAS SOBRE LA RESPONSABILIDAD

La experiencia nos indica que en el desarrollo de la actividad laboral, los trabajadores se encuentran expuestos a sufrir acontecimientos que produzcan u originen algún daño en su salud, que los incapacitan para trabajar, inclusive pueden causarles la muerte, de aquí la importancia de que las diversas legislaciones sobre el trabajo tendieran a crear normas protectoras de los trabajadores, pero no se llegó a esto, sino con la evolución de viejos principios jurídicos como aquel que señala que:

"Corresponde probar a quién afirma"; con base en éste principio, demostrar la culpabilidad del patron era difícil para el trabajador en los riesgos del trabajo que sufría , "Amen- de un procedimiento largo y costoso para exigir tal responsabi- lidad" (3) lo que trae como resultado que el trabajador que su- fría un riesgo de trabajo no pudiera obtener indemnización.

En el desarrollo del concepto de responsabilidad patro- nal en caso de riesgos del trabajo, fuerón apareciendo diversas teorías, brevemente reseñaremos a continuación, algunas de las más importantes.

---

(3) CABANELLAS, Guillermo. Tratado de Derecho Laboral. Tomo - IV, Ediciones el Gráfico, Buenos Aires Argentina 1949, pág. 65.



## 2.1. TEORIA DE LA CULPA

La presente teoría tiene sus pilares en el principio - de que la persona que por una acción u omisión produzca un daño, es responsable de este, lo que interpretado a "contrario sensu"- deriva en que ninguna persona es responsable de un daño sin haber incurrido en alguna acción u omisión que lo genere.

"Partiendo del principio de que todo aquel que ejecuta un hecho, que ocasiona un daño, debe repararlo, si se debió a - su culpa o negligencia; se consideró como solución al problema- de los infortunios industriales" (4). Correspondía al trabaja- dor probar que el riesgo ocurrido era por culpa del patrón.

## 2.2. TEORIA DE LA RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL

La responsabilidad nace con el contrato mismo que esta- blece la relación del trabajo entre patrón y trabajador, en esta teoría desde su nacimiento se invierte la carga de la prueba y- corresponde al patrón probar la responsabilidad de los riesgos- del trabajo ocurridos, ya que por el sólo hecho de establecerse- un contrato, el patrón esta obligado a garantizar la integridad del trabajador.

---

(4) MORALES, Hugo Italo y otros autores, El Derecho Laboral en Iberoamérica, Editorial Trillas, México, 1981. pág. 552.

### 2.3 TEORIA DEL RIESGO PROFESIONAL

En virtud del desenvolvimiento de la técnica productiva de la capacidad creativa del hombre, la actividad laboral también se ha venido ampliando, generando como consecuencia la -- aparición de nuevas circunstancias desfavorables para los trabajadores en el desempeño de la actividad laboral, aún cuando se trabaje en condiciones óptimas de seguridad e higiene; dichas -- circunstancias crearón inevitablemente riesgos del trabajo, lo anterior aunado a la consideración de que es justo "Qué quién -- obtiene una utilidad de una persona o cosa, asuma los riesgos -- originados por el empleo del uso de una persona o cosa". (5)

Dió nacimiento a la teoría del riesgo profesional, la cual desaparece de su concepción el elemento "intención" que -- constituía el fundamento de la responsabilidad, no es ya un castigo impuesto el que se le impone al patrón al pagar la indemnización, sino una prestación que se le debe al trabajador que ha sufrido un daño. De acuerdo con esta teoría "la maquinaria y -

---

(5) CABANELLAS, Guillermo. Tratado de Derecho Laboral, Tomo - IV, Ediciones el Gráfico. Buenos Aires Argentina, 1949 -- pág. 75.

útiles que se ponen en juego en la empresa, el ritmo acelerado de trabajo que se impone al individuo, constituyen un medio peligroso en sí mismo que motiva la existencia frecuente de siniestros, debiendo responder por ellos quien hizo peligroso el medio, y que inconscientemente genera la causa del daño. Por tanto la explotación se constituye en la causa generadora y el propietario debe responder por esta causa". (6)

De la anterior reflexión resulta de importancia señalar que la evolución de la teoría del riesgo profesional adoptada por la mayoría de las legislaciones en el mundo, que impuso al patrón la responsabilidad de los riesgos del trabajo, aun aquellos que se produzcan por imprudencia del trabajador o caso fortuito; se ha dirigido a excluir la responsabilidad del patrón mediante la figura del seguro; de esta forma nacen las nuevas teorías del riesgo social.

Someramente para llegar a precisar la intervención del Estado en el campo de los derechos sociales y su repercusión en el Derecho del trabajo, a continuación se apuntan algunas notas del desenvolvimiento de la Seguridad Social.

Los antecedentes más remotos de la Seguridad Social se

---

(6) MORALES, Hugo Italo y otros autores. El Derecho Laboral en Iberoamérica, Editorial Trillas, México, 1981, pág. --- 553.

encuentran en la ayuda mutua, siendo insuficiente ésta y por la necesidad de una protección más amplia, se danacimiento a diversas instituciones como las "Guildas", "Las hermandades", "Gremios y Corporaciones"; más tarde, bajo el principio de la caridad nacen otras instituciones, como: conventos, parroquias, mutualidades, etc., las cuales tampoco bastan para hacer frente al cumulo de necesidades de los sectores económicamente débiles, hasta que nacen los Seguros Sociales en Alemania a iniciativa del - - "Canciller de Hierro" Otto Von Bismark, como seguros obligatorios para proteger a los trabajadores de los diferentes riesgos que pudieran sufrir.

"...Del trabajador importa no solamente su presente, - sino también y acaso más aún, su futuro y que era así, porque - en el presente le salva su esfuerzo, en tanto que el futuro es - lo imprevisto y desconocido, y por ello debe asegurarse". (7) -- afirmaba el Canciller de Hierro.

Por lo que establece los seguros de enfermedad (1883)- accidentes de trabajo (1884) invalidez y vejez (1889). Años -- más tarde el llamado "Plan Beveridge" (1948) en Inglaterra, am-- plia a nivel internacional la concepción de los Seguros Socia-- les abarcando por primera vez a toda la población en los benefi

---

(7) CUEVA, Mario De La.- Derecho Mexicano del Trabajo, 5a. Ed. Tomo II, Editorial Porrúa, Mexico, 1956, pág. 43.

cios y servicios. ¿pero cómo se da la interrelación con el derecho del trabajo? El hombre no puede desprenderse del trabajo, desde su aparición se encuentran íntimamente unidos.

Para modificar el ambiente y satisfacer sus necesidades, el hombre necesita trabajar; el trabajo es fuente de toda riqueza. "A partir del momento en que el trabajo deja de ser -- una actividad aislada o ejercida en el seno de pequeños grupos -- como en la familia o en los gremios artesanales que se conforma rón en la edad Media, se va convirtiendo en un elemento integrado a la estructura de una organización, más o menos compleja de la producción, deviniendo en lo que se llama la era industrial".  
(8)

Producto de los cambios en las estructuras sociales se llega a la época del liberalismo económico, en la cual aparece la libre competencia y en donde el trabajo se convierte en mercancía sujeta a las leyes de la oferta y la demanda, surgiendo así un sistema de abuso y explotación, que acelera el desarrollo de las organizaciones obreras en donde el Estado es un simple espectador.

La necesidad de mejorar las condiciones de vida de los

---

(8) Trabajadores y Seguridad Social en America Latina, IMSS, México, 1982, pág. 34.

trabajadores explotados dió origen a su agrupación aun cuando se encontraba prohibido, hasta que sus diversas luchas dieron como resultado su libre asociación.

Más tarde el reconocimiento de las instituciones del Derecho del Trabajo, que derivó en una nueva actitud del Estado hacia el conjunto de los trabajadores organizados.

El Estado se vió obligado a intervenir en los procesos de producción y con esto el advenimiento de una nueva concepción y transformación de las instituciones jurídicas existentes; hasta llegar a establecer un Organismo Internacional del Trabajo (1919), que bajo el principio de que la actividad laboral, no es una mercancía, determina el derecho al trabajo y a la seguridad social, derechos que se contemplan posteriormente en la legislación internacional, a saber:

El artículo 23 de la declaración universal de los derechos humanos (1948) prevé que "Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo."

El art. 22 establece que "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social..."

El art. 25. Por su parte establece, toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. (9)

El pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (1966).

En su art. 9 prevé que "Las citadas partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona al seguro social."

La concepción de la seguridad social se desenvuelve a partir de la protección de los trabajadores; más tarde puede observarse en las notas que anteceden, se extiende a todas las personas.

Si bien es cierto que los riesgos del trabajo nacen al interior del trabajo industrial, no solo son propios de este ti

---

(9) CUEVA, Mario De La. - El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo 7a. Ed. Tomo I, Editorial Porrúa, México, 1981, pag. 33

po de trabajo, sino que desbordando los límites de las fábricas, se desarrollan en todo lo que significa actividad laboral; -- dando como resultado el desenvolvimiento de la teoría de la Responsabilidad, en la Reparación, indemnización y prevención de los Riesgos del trabajo, deviniendo en nuestro país en Responsabilidad social, por lo tanto las encargadas de su tratamiento son INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL. A continuación se hará un esbozo histórico de como evolucionó en nuestro país, particularmente en los servidores públicos la institución de los riesgos del trabajo.

### 3.1. EPOCA PREHISPANICA. CULTURA AZTECA

Cuando los Aztecas llegaron al Valle de México, provenientes de un lugar llamado de garzas "Aztlan", estaban constituidos en siete clanes, cada clán tenía un jefe y el conjunto de jefes formaban una especie de consejo que decidía lo que debía hacerse.

Al fundarse la gran Tenochtitlán en 1325, se formaron cuatro barrios o calpúllis, los que cuando llegan los Españoles suman veinte. Cada barrio tenía un jefe el Calpólllec; nombrado por los jefes de familia, encargado de administrar los bienes del barrio y de impartir justicia. El cual a su vez tenía un principal, que era como el inspector de policía llamado Teachcautlí. El gran consejo de la ciudad o tlatocan estaba formado



por el conjunto de Calpolliques y Teachcautlis, al que tenían acceso los principales sacerdotes y un delegado por cada barrio este era presidido por el Cihuacóatl o gran magistrado y sus funciones eran judiciales o administrativas.

El Tlatocán nombraba en un principio al Tlacatecutli para que dirigiera las guerras, puesto público que llegó a convertirse en el más importante, dada la constante actividad guerrera de este pueblo. Más tarde fué nombrado por cuatro sectores (nobles, sacerdotes, mercaderes y jefes militares).

Esta organización se fundamentaba en el principio de la división del trabajo en función de la explotación de la tierra, la cual se encontraba sometida a las modalidades siguientes:

- Las tierras del pueblo Calpulli. Una porción de tierra se otorgaba a cada barrio o calpulli, se fraccionaba y se otorgaba una parcela o talmilli a cada jefe de familia para su sostenimiento, el cual si dejaba de cultivarla durante dos años consecutivos se le quitaba para proporcionarsela a otro miembro del Calpulli, que sí hiciera uso de ella, de lo cual se desprende que se otorgaba solo la tierra suficiente.

Las tierras de las funciones públicas. Todo jefe de familia y sus hijos mayores estaban obligados a contribuir a su

cultivo gratuito, estas estaban divididas en:

. El Tecpantlalli. Servía para gastos del palacio y funcionarios civiles.

. Mitlchi Malli. Que beneficiaba al ejército.

. Teocpantlalli. Destinada a los gastos del culto religioso.

. Yaotlalli. Aquella propiedad que designaban los -- pueblos y se cultivaban en beneficio de la Gran Tenochtitlán.

- Tierras de la nobleza o pillallis. Concedidas por el rey a los nobles o guerreros según sus méritos, eran transmitidas de padres a hijos.

- Tierras comunales o Altepetlalli. Cuando el Tlalmilli no bastaba para las necesidades de una familia se concedía a ésta derecho para cultivar una parte del Altepetlalli tierras situadas en derredor del pueblo.

Como se puede observar en ésta "... agrupación de clanes ligados por lazos familiares y regidos por un gobierno puramente democrático y consejil que no tiene ninguna personalidad propia frente al común del pueblo; su papel es de mero ejecutar la voluntad colectiva, de mero instrumento del sentir popu-

lar". (10) La tierra toma un papel importante; como se ha mencionado. La organización se basa en la división del trabajo de la misma, y se convierte en eje y fundamento de este pueblo. En esta organización rudimentaria podemos distinguir como funcionarios públicos; al Calpollec, al Teachcautli, al Cihuacóatl, al Tlacatecutli y más tarde el Rey o Uey Tlatóani, entre otros.

Los riesgos del trabajo entre estos funcionarios públicos todavía no se conocen porque la protección del "Estado" se funda en la organización que hemos analizado. Los Aztecas para la protección del pueblo en ese sentido, tenían prácticas comunitarias, no se hacía distinción entre funcionarios públicos y pueblo en general.

"Los funcionarios públicos, lo mismo los embajadores que los capitanes, sacerdotes y comerciantes fueron favorecidos por leyes protectoras, gozando de privilegios en reconocimiento a los servicios que realizaban en favor de su nación".

(11)

(10) DESPONTIN, A. Luis. - El Derecho del Trabajo y su Evolución en América, Bibliográfica Argentina Buenos Aires, 1947, - pág. 43.

(11) FSTSE. Testimonio Históricas, México, 1982.

Así mismo el Tlatoani y el Cihuacoatl se preocuparon - porque los trabajadores del estado recibieran una justa Retribu-  
ción a su labor tanto en alimentos como en bienes.

Basada en la organización que hemos dejado apuntada -- los aztecas ya practicaban acciones comunitarias de gran importancia antecedentes incipientes de la seguridad social, prueba de ello las instituciones que se desarrollaron, como el "Calpuli", "Los Petlalcalli" y la solidaridad surgida de la convergencia de los quehaceres de los "Pillis" "Macehuales" y "Pochtecas".

Cabe hacer mención de que "Moctezuma (Xocoyotzin) consideró como un deber del estado, mirar por los ancianos e impedidos, con esa convicción construyó en Culhuacán un Hospital y Hospicio ordenando que se les atendiera como a gente estimada y digna de todo servicio". (12)

Los Aztecas como se a podido constatar, contemplaron dentro de su organización la obligación del "Estado" para con sus servidores.

---

(12) El ISSSTE y la Seguridad Social para los Trabajadores del Estado, ISSSTE, México, 1976, pág. 39.

### 3.2. EPOCA COLONIAL

Con la conquista son importados los conceptos del trabajo y la esclavitud a la Nueva España, "Sedimentado el gobierno en la expresión tranquila de la colonia y obtenida la dirección del aborigen por su total absorción, este período aparece controlado por una legislación Frondosa de Reales Cédulas y Ordenanzas -que se respetan pero no se cumplen-, y aparece como Resultado, un complejo de caballero feudal, de avido encomendero y de hombre de trabajo y de sacrificio dominado por el afán de lo religioso". (13)

El encomendero se supone, deberá velar por la cristinización del indígena, su aprendizaje de la lengua y costumbres españolas; por el contrario se convierte en un explotador, - se marca al indígena como al ganado- señor de vidas y haciendas, - título ganado como compensación a los servicios prestados a la corona o como concesión, por encontrarse junto a los poderosos.

La Corona Española trata de proteger al indio con leyes que como ya se mencionó fueron letra muerta, como las leyes de indias. Es en estas leyes, en las ordenanzas y cédulas reales en donde se encuentra por primera vez el aseguramiento de -

---

(13) DESPONTIN, A. Luis. - El Derecho del Trabajo y su Evolución en América. Bibliográfica Argentina Buenos Aires -- 1947, pág. 158.

un régimen jurídico preventivo, de asistencia y reparación para los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales". - (14)

En cuanto a los servidores públicos, en esta época su protección se encuentra fundada en la idea de asistencia social; fiel ejemplo, la fundación de un montepío para la asistencia social de los trabajadores del virreynato en 1771, la fundación por cédula real en 1774, del monte de piedad, para realizar labores parecidas a lo que más tarde se conoce como pensiones civiles.

Como producto del período precortesiano las Cajas de Comunidades Indígenas fueron asimiladas durante el período colonial para que mediante el sistema de contra prestación se pudieran cubrir los riesgos. Citando la obra de Hernáinz Marquez, Tratado Elemental de Derecho del Trabajo Madrid (1949) el doctor Guillermo Cabanellas en su obra Derecho de los Riesgos del Trabajo, (15), señala que en ese período existían medidas preventivas para evitar riesgos del trabajo dice que:

"Las leyes de Indias (...), consignaban diversas disposiciones con el objeto de evitar accidentes y enfermedades, y en tal sentido prohibían que los indios pertenecientes a climas

---

(14) CABANELLAS, Guillermo. Tratado de Derecho Laboral. Tomo IV. Ediciones El Gráfico, Buenos Aires, Argentina, 1949, pág. 45.

(15) Cp. Cit. pág. 46

frios fueran llevados a trabajar a zonas cálidas y viceversa".-  
(16)

### 3.3. MEXICO INDEPENDIENTE

Las injusticias del sistema colonial la desigualdad económica y cultural de las diversas clases sociales, la exportación y dependencia de la Nueva España con respecto a la Metrópoli, etc., originaron el movimiento de independencia iniciado por Don Miguel Hidalgo y consumado por Iturbide y Vicente Guerrero quedurante once años (1810-1821) con admirable esfuerzo dieron la libertad a un país naciente génesis de la patria que hoy disfrutamos.

En ésta época, se anuncian ya inicios de un pensamiento con ideas tendientes a la seguridad social al expresar Morelos es preciso que "... Moderen la opulencia y la indigencia, - que se mejore el jornal del pobre, que se mejoren sus costumbres, que se aleje la ignorancia..." (17)

Se encuentran en este período como medidas protectoras a los servidores públicos el decreto de 11 de noviembre de 1824 el cual establece la obligación del Estado de pagar pensiones -

---

(16) CABANELLAS, Guillermo, Tratado de Derecho Laboral, Tomo IV, Ediciones el Gráfico, Buenos Aires, Argentina, 1949, - pág. 46.

(17) Sentimientos de la Nación, Partido Revolucionario Institucional, México, 1985, pág. 36.

a los funcionarios del Poder Ejecutivo, de Justicia y de Hacienda años más tarde (1832) se hace extensivo el beneficio a las madres de los servidores públicos mencionados.

Se concede el derecho de pensión de vejez a los cónsules en 1834 ampliando el beneficio a los incapacitados o en estado de invalidez, medidas que no fueron aplicadas por la situación económica en que se encontraba el país, a causa de la guerra de independencia, toda vez que quedan abandonadas las mi-nas, ya no se cultiva la tierra, el comercio se suspende por la inseguridad en los caminos, y el erario en bancarrota, ya no es posible en estas condiciones exigir a la economía el pago de -- las pensiones mencionadas.

#### 3.4. REFORMA

Con el Plan de Ayutla se inicia el período de Reforma-- dentro del "... cual se concedían jubilaciones o compensaciones de doce pesos mensuales a los empleados de correos por los peligros a que estaban expuestos en manos de asaltantes.

La Constitución de 1857 precisa algunas medidas que -- tienden al mejoramiento del bienestar familiar del servidor pú-blico pero infortunadamente no se llega a señalar regla determi-nada y su aplicación general muchas veces depende de la conce--



si6n graciosa de la autoridad". (17)

### 3.5. PORFIRIATO

Con la rebeli6n de Tuxtepec se inicia un nuevo r6gimen de gobierno en nuestro pa6s, durante el cual las condiciones de trabajo de los obreros devinieron en una m6xima explotaci6n, ganando muy bajos jornales, trabajando hasta veinte horas diarias, en condiciones extremas de insalubridad, faltos de ayuda social sin garantias individuales, mala alimentaci6n, la persecuci6n sistem6tica de todo tipo de agrupaci6n

En respuesta a esta situaci6n el 14 de marzo de 1875 - se constituye la primera Asociaci6n Mutualista de Empleados P6blicos "... en la edici6n del peri6dico el Socialista (p6g. 86) es publicado un desplegado a toda p6gina que habla del surgimiento de la -asociaci6n mencionada- con el deseo, por parte de los trabajadores agremiados, de crear un cuerpo fuerte que ponga a esos ciudadanos al abrigo de la miseria, y para tal efecto buscan unirse y solidarizarse en tal asociaci6n.

En realidad como, es de suponerse y como lo establece su propia denominaci6n se trata de una mutualidad en donde los-

---

(17) El ISSSTE y la Seguridad Social de los Trabajadores del Estado, ISSSTE pags. 77 y 97.

trabajadores aportan sus cuotas y ellos mismos reciben, todos, igual auxilio, en caso de necesidad". (18)

Dos antecedentes más para proteger a los servidores públicos aparecen en este período:

La Ley de Educación Primaria de 1898 dispone el otorgamiento de pensiones y la Ley de Pensiones Montepios y retiros - civiles y militares de 1896.

El hambre y la miseria de los trabajadores desencadenó que el movimiento huelguístico floreciera en México, aunado a lo anterior los brotes de violencia en distintos lugares del país, dieron los primeros indicios del fin de la dictadura porfirista.

### 3.6. EPOCA REVOLUCIONARIA

El Plan de San Luis inicia la Revolución Mexicana, es en esta época, en el fragor de la acción revolucionaria que surge más nitidamente, primero como ideario y finalmente se plasma en la Constitución de 1917 la protección de los trabajadores en los riesgos del trabajo.

---

(18) FSTSE. Testimonios Históricos, México, 1982. pág. 28.

Se anuncian ya los primeros intentos de protección en la Ley de José Vicente Villada en 1904, en la Ley sobre accidentes del trabajo de 1906 de Bernardo Reyes, en el Reglamento de Policía minera y seguridad en los trabajos de las minas del Presidente Madero de 1912, en la Ley del trabajo de Salvador Alvarado de 11 de diciembre de 1915, la cual contempla la responsabilidad del patrón en caso de riesgo accidente o enfermedad profesional, La Ley sobre accidentes de trabajo promulgada el 25 de diciembre de 1915 en el Estado de Hidalgo por Nicolas Flores, en ese entonces Gobernador de la entidad referida.

Finalmente la constitución de 1917 establece en su artículo 123 las conquistas de los trabajadores y entre ellos la protección de los accidentes y enfermedades del trabajo; sin embargo el Constituyente de 1917 no contempló expresamente a los servidores públicos quienes inician su lucha nuevamente agrupándose en organizaciones sindicales para exigir sus derechos, de esta forma Alvaro Obregón expide un decreto que estableció en favor de los servidores públicos la pensión de retiro, la única desventaja fué que sólo se otorgaba a los profesores. En 1925. Plutarco Elias Calles ante el descontento, expide la Ley General de Pensiones Civiles de retiro y con ella nace la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro, primera institución de Seguridad Social en México; para beneficio de los servidores públicos.

### 3.7. EPOCA CONTEMPORANEA A PARTIR DE 1925.

Nace a la vida jurídica de México, mediante la expedición de la Ley de Pensiones Civiles de Retiro, (art. 64), el 12 de agosto de 1925, la Dirección de Pensiones Civiles, como organismo descentralizado, reuniendo las condiciones que se señalan para éste tipo de instituciones; atribución pública y personalidad jurídica propia, patrimonio autónomo e intervención de funcionarios técnicos en la dirección del servicio.

El primer proyecto, fue formulado por una comisión con fecha 6 de junio de 1925, anexando el proyecto de la ley y explicando las bases que se tomaron en cuenta para estructurar el sistema de pensiones.

Esta ley inicial fue reformada en diversos aspectos, por decretos del 9 de junio de 1926, 27 de enero, 25 de febrero 24 y 26 de agosto de 1927. Lo más importante de dichas reformas fué reducir de 60 a 55 años de edad pensionable, corrigió la tabulación de descuentos, disminuyendo el porcentaje de la contribución de \$ 9.90 a cargo del trabajador al servicio del Estado suprimió la aportación del 10% del sueldo del mismo trabajador correspondiente a los primeros treinta días, en caso de ingreso o reingreso al servicio, supresión de la contribución a cargo del empleado por diferencia de sueldo en cada ascenso, -- eliminó la garantía de prendas para los préstamos quirografa-

rios y la disminución del tiempo de servicios requeridos para obtener préstamos hipotecarios.

Ya que la forma administrativa de la Dirección de Pensiones se había definido, y considerado si tenía una adecuada organización, la Secretaría de Hacienda hizo saber a la institución en consecuencia, que en lo sucesivo la contabilidad no sería ya supervisada por la Contraloría de la Federación ni por la Contaduría Mayor, sino que para tal efecto se encargaría la Comisión Nacional Bancaria.

Entonces empezó a actuar la Junta Directiva con mayor libertad de acción, revizando los sistemas y acordó que pudieran hacerse préstamos con garantía quirográfaria hasta por el importe de un mes de sueldo del trabajador, en lugar de una quincena, como se acostumbraba. Se determinó restringir o eliminar los préstamos refaccionarios para fines industriales o agrícolas, en virtud que de los treinta concedidos, veintiseis no habían dado resultados, pues se había desvirtuado el destino de los mismos.

El 26 de febrero de 1927, fue publicada la ley de 27 de enero del mismo año, por lo cual se facultó a la Dirección de Pensiones para llevar acabo las operaciones bancarias, de depósito, descuento, ahorro y comercio de inmuebles. Operaría la Dirección por medio de un Departamento Bancario, con capital

mínimo de quinientos mil pesos, durante un plazo prorrogable de treinta años, esta ley no tuvo en realidad aplicación por lo -- que fue abrogada el 4 de enero de 1932.

En 1936, se le entregó a la Dirección de Pensiones el manejo del fondo del ahorro del ejército, que administró hasta septiembre de 1943 en que pasó al Seguro Militar.

Los fondos disponibles, se invirtieron en diversas adquisiciones de bonos de Puertos Libres Mexicanos, de bonos del Banco Nacional Hipotecario Urbano de Obras Publicas y valores - del Nacional Monte de Piedad.

En el año de 1945, el Gobierno Federal consideró una reorganización de la institución y se elaboró un cuidadoso plan de trabajo, se decidió renovar el personal directivo y de administración de la Dirección. Fué así como se expidió la reforma del 6 de enero de 1945, en virtud de la cual se estableció el control y vigilancia de la Secretaría de Hacienda respecto de las cuentas e inversiones del fondo.

Existían fondos inactivos por varios millones de pesos por lo que se acordó aceptar la solicitud de "Ciudad de los Deportes" S.A., para obtener un préstamo con garantía hipotecaria, por 6 millones de pesos, a un interés muy remunerador para la Dirección, durante esta administración, se afrontó el proble-

ma del acorrentamiento de cuentas, se creó la Sección Administrativa de Bienes e Inmuebles, se propaló la venta del antiguo edificio de la Dirección de Pensiones Civiles, en la avenida Hidalgo número nueve, así como el terreno contiguo al edificio de Pensiones, en la calle de Ejidos, con ese producto se incrementaron las operaciones ordinarias.

Con motivo de la creación del Banco de Habitación, la Ley estableció a cargo de Pensiones una aportación de un millón setecientos mil pesos, la cual fue hecha por la Dirección destinada a la vivienda popular.

Se llevó a cabo el estudio de la nueva Ley de Pensiones tomando parte delegados de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Dirección de Pensiones, las cuales presentaron el proyecto que fué promulgado por el Ejecutivo Federal el 5 de marzo de 1946.

Del calculo actuarial elaborado, se llegó a la conclusión plena de que con los ingresos percibidos por el fondo no podría hacerse frente a las erogaciones establecidas a cargo de la Institución, por la Ley de 1946, ya que requerian una contribución mínima por parte del trabajador y del Estado, del 24 y 26% de los salarios de los servidores públicos y la Ley de 1946 fijaba solamente 4.1/2% de los sueldos de los trabajadores y el

4.1/2% de aportación de los Gobiernos, Federal del Distrito y - Territorios Federales; existía pues, un desajuste financiero de base por obligaciones excesivas en más de un 100% sobre los recursos normales.

Se formuló el cálculo matemático perteneciente a efecto de determinar con exactitud el monto de la contribución suficiente tanto por parte del trabajador, como por parte del Estado, para atender las Pensiones por vejez a los 55 años de edad con mínimo de 15 años de servicio, con tasa del 40 al 100 por ciento de los sueldos, a los deudos, por muerte del trabajador en servicio o del pensionista, con cuotas del 100 y ochenta por ciento respectivamente durante el primer año, deduciéndose en un diez por ciento cada uno de los cinco años siguientes; pensiones por inhabilitación a causa del servicio del cien por ciento del sueldo en disfrute; jubilaciones por causas ajenas al servicio, después de un mínimo de quince años de trabajo y con un 75 por ciento del monto tabulado de la pensión por vejez; y además, se pudieron estimar los renglones de gastos de funeral, dotes por matrimonio o viudez, devoluciones de descuentos a trabajadores y familiares de estos.

Con los cálculos actuariales hechos, en los que pudo reducirse el costo de los servicios introduciéndose ciertas modalidades de carácter técnico como no autorizar jubilaciones -- por vejez, sino existe ésta aunque sea en condiciones teórica--



mente consideradas; supresión de los "acojinamientos" de ex-empleados, que a pesar de haberse separado del servicio continuaban mejorando indefinidamente sus derechos a mayor pensión, y eliminando la trasmisión de pensiones a familiares ajenos al -- primer grado de parentesco o a extraños, se formuló el proyecto de nueva Ley de Pensiones Civiles, fué aprobado por el Congreso Federal y expedido con carácter de Ley el 30 de diciembre de -- 1947.

En este nuevo ordenamiento, se tuvo siempre en cuenta como criterio fundamental y normativo el que la emisión básica de la Dirección de Pensiones es la de concesión de pensiones a los trabajadores y en las mejores condiciones posibles, se adoptaron las medidas convenientes, a efecto de que fueran abandonadas en definitiva las cuotas bajas fijadas al respecto por la Ley de 1925; que el beneficio de pensiones, favoreciera indistintamente a todos y cada uno de los grupos de trabajadores al servicio del Estado, se estableció ya en forma expresa, la -- prohibición del otorgamiento de pensiones con cuota inferior o bien sólo que su tiempo computable de servicios autorizara cuotas menores; y, en cuanto al momento en que nace el derecho a la pensión y por lo tanto el cobro de la misma, se abandono el -- sistema de las leyes inferiores por inequitativos, ya que fijaban para dar comienzo al disfrute del pago, la fecha del acuerdo de la Junta Directiva, sustituyéndose en la nueva Ley de Pensiones por la fecha en que el trabajador hubiese dejado de --

prestar servicios o se hubiese inhabilitado.

Haciendo un resumen de la Dirección de Pensiones, por los diversos datos contables y estadísticos, cabe afirmar que su situación financiera era solvente; que su capacidad económica le permitía hacer frente a todas las obligaciones que la Ley le imponía mejorando tan sensiblemente que le fué posible aumentar las pensiones en un cien por ciento; en algunos casos, se pudo jubilar a los trabajadores inhabilitados, con sueldo íntegro, en vez del medio sueldo establecido por la Ley de 1925; todo ello sin menoscabo del fondo de pensiones obteniéndose un incremento tan considerable, duplicando el patrimonio de la Dirección en solo tres años.

Todo esto fué motivo del legítimo orgullo para el Gobierno de la República que supo crear un organismo de la utilidad de Pensiones y que supo robustecerlo y afianzarlo como Institución jurídica y social de incuestionable importancia.

La Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro, es la primera Institución de Seguridad Social que nace en nuestro país; pareciera que toma su fundamento de la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución de 1917 que establecía:

"Se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida de cesación involuntaria de trabajo, de accidente y de otros con fines analogos, por lo cual tanto el gobierno como el de cada estado debera fomentar la organizacion de instituciones de esta indole para infundir e inculcar la prevision popular".

La Direccion General, no encontraba su fundamento en esta fraccion Constitucional, en virtud de que no existia Ley aplicable, reglamentaria de esa fraccion, y menos aun porque solo atendia las demandas de las organizaciones sindicales del sector publico.

En el año de 1929 cuando se reforma la fraccion apuntada se establece:

"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 otras con fines análogos".

Se ha señalado que el artículo 123 Constitucional recoge las aspiraciones de los trabajadores, cristalizadas después del movimiento revolucionario. Que los servidores públicos no quedaron incluidos en las garantías señaladas en ese artículo;

el cual contempló en su fracción XIV la responsabilidad del patrón en los accidentes y enfermedades que sufran los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo; asimismo se ha dicho que la protección a los servidores públicos se estableció bajo el rubro de la Seguridad Social, lo cual deslindo inmediatamente la responsabilidad de un posible patrón. Por el contrario - bajo el manto protector del estado se cobijó a este tipo de trabajadores, amalgamandolos con el resto de la población, aun cuando paradójicamente no se protegió a toda la población, son -- los primeros en gozar de los beneficios de la seguridad social sin estar contemplados en los preceptos del artículo 123 de la Constitución de 1917 plasmados en la comentada fracción XXIX.

La idea del Constituyente de Queretaro era la de proteger a todo el pueblo, no sólo a los trabajadores, al señalar en la multicitada fracción XXIX ordenando a la Federación y a los Estados "... Fomentar la organización de instituciones de esta índole -de seguridad social- para difundir e inculcar la previsión popular".

Con tales antecedentes, se quiere dejar claro que cuando nace a la vida Constitucional la protección de los riesgos - del trabajo de los servidores públicos en la fracción XI del -- apartado "B" del artículo 123 Constitucional incisos a) y b) se cuenta ya con amplios antecedentes, para surgir bajo la concepción de la Seguridad Social; por ende no cabe ya mencionar la "res--

ponsabilidad patronal", luego entonces se hablará de responsabilidad social; tesis que se refuerza si se toma en consideración que las indemnizaciones por accidentes y enfermedades del trabajo de los trabajadores al servicio del Estado se cubren con cargo al Erario Público. (Art. 21 fracción V Ley ISSSTE)

Pero dejando de lado lo anterior; ¿cómo se llega a la protección de los riesgos del trabajo en este sector de trabajadores?

No es sino mediante la lucha para mejorar sus condiciones de trabajo y mediante la obligada agrupación en organizaciones sindicales, toda vez que carecían de una Ley protectora.

De esta manera surge en 1935 "La Alianza de Organizaciones de trabajadores al Servicio del Estado" la cual llegó a agrupar hasta 30 organizaciones; conjuntamente surge la "Unión Nacional de Empleados de Gobierno", la "Alianza de Infanterías de Servidores del Estado" y el "Alo Izquierda de Empleados Federales", que en 1936 conforman la "Federación Nacional de Trabajadores del Estado".

La fuerza poderosa de la organización de los trabajadores, el grito abierto enarbolando las banderas de lucha, por la difícil situación que atravezaban al carecer de una Legislación que les protegiera y les otorgará sus derechos como trabajado-

res y las malas condiciones en que laboraban origina que a finales del Gobierno del Presidente Abelardo L. Rodríguez se expidiera el 12 de abril de 1934 un acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, mismo que consigna: artículo 42.- Los funcionarios y empleados que de conformidad con las disposiciones de este acuerdo, esten comprendidos dentro del Servicio Civil, tendrán los derechos siguientes: Fracción VIII. Disfrutar de las pensiones de retiro e inhabilitación así como de las demás prerrogativas que establezcan las Leyes, asimismo el artículo 75 señalaba: Todo lo relativo a pensiones civiles y jubilaciones se regirá por la Ley de Pensiones Civiles de Retiro en vigor; la cual establecía en su artículo 7o. Tienen derecho a pensión: Los funcionarios que se inhabiliten física o intelectualmente de manera permanente, por causa de su servicio, sea cual fuere el tiempo que haya estado en funciones, a menos de que la inhabilitación sea producida por culpa del mismo funcionario.

La organización de los trabajadores del Estado continuó su marcha y en 1936 conforman bajo el lema "UNA SOCIEDAD SIN CLASES" la ya mencionada Federación Nacional de Trabajadores del estado e inician denodadamente la lucha por su inclusión en la Ley Federal del Trabajo de 1931 que los había excluido por mandamiento de su artículo segundo, el cual dió origen al ya citado acuerdo Presidencial sobre la Organización del Servicio Civil de 1934, al disponer "Las relaciones entre el estado-

y sus servidores se regiran por las Leyes del servicio civil -- que se expidan".

Las diferencias de los servidores públicos, con los -- reductos conservadores que negaban su derecho a la libre sindi calización y como consecuencia su derecho a huelga, agudizarón el problema y el Gobierno en turno tuvo que plantear la promul gación del Estatuto Jurídico de los Trabajadores del Estado, el cual ya contempló una protección más amplia en materia de Ries gos del trabajo en los artículos siguientes:

Artículo 41. Son obligaciones de los poderes de la -- unión. III. Cumplir con todos los servi cios de accidentes a que estan obligados los patrones en general.

Esta disposición ya establecfa de una manera cristali na la obligación del Estado para con sus trabajadores y lo equi paraba con un patrón.

V. Cubrir las indemnizaciones por separación injusti ficada, por los accidentes que sufran los trabaja dores con motivo del trabajo o a consecuencia de -- él, y por las enfermedades profesionales que con traigan en el trabajo que ejecuten o en el ejerci cio de la profesión que desempeñen.

Artículo 42. Son obligaciones de los trabajadores: --

V. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.

Artículo 64. En el acuerdo respectivo se determinará:

IV. Las normas que deben seguirse para evitar las realización de riesgos -- profesionales...

VI. Las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor..., seguridad en el trabajo.

Además de las disposiciones ya apuntadas sobre riesgos del trabajo el Estatuto contempló en el título cuarto denominado de los riesgos profesionales y de las enfermedades profesionales:

Artículo 84. Los riesgos profesionales que sufran los trabajadores al servicio del Estado, se regirán por las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo; pero las licencias que con este motivo se concedan, serán con goce de sueldo integro en los casos en que este estatuto conceda igual prerrogativa tratándose de enfermedades no-



profesionales.

En este artículo se prevee el reenvío ex preso a la Ley Federal del Trabajo, a -- juicio nuestro inecesario... Toda vez - que el artículo 8o. ya la contemplaba al señalar.

"Los casos no previstos en la presente ley ni en reglamentos se resolverán de acuerdo con las disposiciones de la Ley Federal del trabajo aplicadas supletoriamente, y en su defecto, atendiendo a la costumbre o al uso, a las leyes del orden común a los principios generales de derecho y, en último extremo a la equidad."

A la Luz del Estatuto jurídico, cobra vida la Federa--ción de sindicatos de trabajadores del Estado al disponer en su artículo. 55. "Son obligaciones de los sindicatos formar parte de la Federación de sindicatos de trabajadores al servicio del Estado única central Burocrática Reconocida por el Estado."

Con el Estatuto Jurídico de 1938, el Estado Mexicano - reconocía los derechos de los trabajadores a su servicio, el -- cual "... tuvo una vida efimera ya que es abrogado por el nuevo Estatuto de Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión del 4 de abril de 1941 que introducía como cambios notables, la

especificación de las bases para formación de escalafones, prohibición a los Sindicatos de Servidores Públicos, de adherirse a organizaciones obreras o campesinas, y la desaparición de las juntas arbitrales que existían en cada dependencia". (19)

En párrafos anteriores se ha señalado, que en 1947 se abroga la Ley de Pensiones Civiles de Retiro con una nueva Ley, donde se observó un mayor avance en la prestación de los servicios a los trabajadores. El constante aumento de la población-trabajadora y en consecuencia el crecimiento del Sector Público derivó que la Dirección de Pensiones fuera insuficiente para la atención de una creciente masa de servidores públicos.

La ambición de continuar con mejores condiciones de vida llevó a los trabajadores públicos a obtener la conquista de una Institución de Seguridad Social que atendiera su justos reclamos, motivo por el cual se expide el 28 de diciembre de 1959 la Ley que crea al ISSSTE, casi un año más tarde logran que sus derechos sean elevados a rango constitucional, y el 5 de diciembre de 1960 se adiciona el artículo 123 Constitucional con un Apartado "B" posteriormente el estatuto Jurídico queda abrogado al expedirse la Ley Reglamentaria del apartado mencionado.

---

(19) FSTSE. Testimonio Históricos, México 1982, pág. 78.

CAPITULO SEGUNDO  
LOS RIESGOS DEL TRABAJO Y LA  
LEGISLACION MEXICANA

Se emprenderá el análisis de la Legislación Mexicana - de los Riesgos del Trabajo en relación con los servidores públicos, a partir de las Leyes vigentes, en razón de que en el anterior capítulo, se ha mencionado ya como fue evolucionando históricamente la protección hacia éstos trabajadores, en las distintas Leyes que anteceden a las presentes.

El desarrollo se hará de acuerdo al Sistema Jerárquico Normativo que guarda nuestra Legislación; estableciéndose un marco jurídico general a partir de la Constitución, haciendo --mención de sus Leyes Reglamentarias y de todas aquellas disposiciones que se encuentren íntimamente relacionadas con el tema - en cuestión.

En todo orden jurídico según del Maestro Trueba Urbina, la Constitución es la norma superior, la primera Ley, mejor dicho Super Ley, norma de las normas; y por lo mismo la de más-alta jerarquía, establece ella misma su supremacía en el artícu- lo 133, y como consecuencia inmediata de esta, sigue diciendo - el Maestro Trueba Urbina, el principio de Legalidad, es decir, - la existencia de un orden jurídico creado y organizado por la -

Constitución; y es que la Constitución es la expresión de la soberanía del pueblo, emana de la colectividad soberana de los -- ciudadanos, "es obra de la Asamblea o Congreso Constituyente..., en cambio, las demás leyes son dictadas por el Poder Legislativo que organiza la propia Ley Constitucional". (20)

Al estudiar la legislación sobre riesgos del trabajo - en nuestro orden jurídico, es importante dejar asentadas las bases del valor que guarda nuestra Carta Magna, por eso es que haciendo énfasis al respecto, citando al Maestro Rafael de Pina - cuando habla de las fuentes del Derecho procesal del Trabajo, - dice: "La Constitución, carta fundamental del Estado, es a su vez, la fuente u origen de la legislación laboral federal"(21) y agrega "pero los preceptos constitucionales pertinentes tienen no sólo el valor de normas jurídicas laborales sino, al mismo tiempo, el de criterios interpretativos de la Ley Federal del Trabajo y de las disposiciones complementarias que, a título de reglamentación de la misma dicten". (22)

Lo dicho permite agregar que la Constitución es fuente u origen de toda la legislación Mexicana y al mismo tiempo sus --

---

(20) TRUEBA URBINA Alberto. La Constitución Reformada, Librería Herrero Editorial, México, 1963, pág. 21. ss.

(21) DE PINA Rafael. Curso de Derecho Procesal del Trabajo. -- Ediciones Botas, México, 1953, pág. 21.

(22) Idem, pág. 21

preceptos tienen el valor de criterios interpretativos de la -- misma; como consecuencia lo relativo a la legislación sobre seguridad social y riesgos del trabajo. Por esto el orden que se seguirá en el desarrollo de este análisis será partiendo de los preceptos constitucionales.

## 1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

### 1.1. ARTICULO 4o.

Toda persona tiene derecho a la protección de la sa - - lud.

Si se toma en consideración que los trabajadores al -- servicio del Estado son un elemento importante para el cumpli-- miento de los objetivos de las funciones públicas y como consecuencia para la realización de los fines públicos, la garantía-- consagrada en el párrafo tercero del artículo cuarto constitu-- cional adquiere gran relevancia. Si el Estado para el cumpli-- miento de sus fines -entre los que se encuentra precisamente el de asegurarle a su población su elemental derecho a la salud - - necesita del servidor público; debe preocuparse por que éste go ce de "Un completo estado de bienestar físico, mental y social- y, no simplemente la ausencia de enfermedades". (22)

---

(23) COHEN, Noemi Trabajadores y Seguridad Social en América La tina. IMSS, México 1982, pag. 37

Por el contrario, la mayoría de las veces la realización de los fines públicos, se alcanza con perjuicio de la salud de los trabajadores: prueba de ello, existen muchas Dependencias de la Administración Pública que no cuentan con las condiciones adecuadas para el trabajo, en donde el trabajador se encuentra expuesto a sufrir constantes accidentes y enfermedades; por ejemplo, escaleras en mal estado, instalaciones eléctricas inadecuadas, mala iluminación, falta de espacios, agentes contaminantes que exceden los máximos permisibles, falta de equipos de protección, y podrían seguirse enumerando muchos más, para comprobar lo anterior basta con visitar alguna dependencia pública.

Los centros de trabajo de nueva creación deberán ser planeados, instalados, organizados y puestos en funcionamiento de modo que la exposición de los trabajadores a las sustancias químicas no exceda los niveles máximos permisibles; lo anterior se contempla en el artículo 14 del instructivo número diez del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el trabajo; pero quién cumple con tal disposición.

Las condiciones en que laboran los servidores públicos se establecen unilateralmente por los Titulares de las Dependencias, -Oyendo al sindicato,- en los reglamentos de condiciones generales de trabajo que existen en cada Dependencia, los cua-

les en su mayoría contemplan compensaciones a los trabajadores que laboran en condiciones insalubres y/o peligrosas, con detrimento de su salud, como muestra, el reglamento de Condiciones - Generales de Trabajo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado dispone:

Artículo 78.- Los trabajadores expuestos a agentes infectocontagiosos o a inhalación de sustancias tóxicas volátiles, percibirán, además del sueldo fijado por el instructivo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, una compensación - equivalente al 20% de su salario.

Artículo 79.- Los trabajadores expuestos a emanaciones radioactivas percibirán, además del sobresueldo fijado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, una compensación - del 20% de su salario en consideración a la calidad de las mismas y al tiempo de exposición.

Pareciera que en lugar de adoptar las medidas tendientes a evitar daños en la salud de los trabajadores, se les esta comprando la misma.

La garantía que establece el artículo que se comenta - se relaciona con los riesgos del trabajo que sufren los servidos públicos, en virtud de que en ella se contemplan los propios riesgos, así como su prevención, y alcanza a sus familia--

res derechohabientes a través de la asistencia médica hospitalaria.

Del artículo cuarto constitucional se desprende la Ley General de Salud, la cual en el título segundo denominado Sistema Nacional de Salud, en el artículo 5º define:

"El Sistema Nacional de Salud está constituido por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, tanto Federal como local y las personas físicas o morales de los sectores social y privado que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud".

El artículo tercero de esta Ley señala:

"En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general:

XIII.- La prevención y el control de los efectos nocivos de los efectos ambientales en la salud del hombre.

XIV.- La salud ocupacional.

XVI.- La prevención y el control de enfermedades no transmisibles y accidentes".



Asimismo establece en el artículo 7º que:

"La coordinación del Sistema Nacional de Salud estará a cargo de la Secretaría de Salubridad y Asistencia hoy Secretaría de Salud".

Es importante hacer notar que la Secretaría de Salud - instituida como Cabeza del Sector, queda excluida de lo relativo a los riesgos del trabajo en el sector público, aún con las atribuciones que le confiere la Ley de Salud, por disposición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuando señala en la fracción XVII del artículo 39, que con excepción de lo que se relaciona con la previsión social, es la encargada de poner en práctica las medidas tendientes a conservar la salud y vida de los trabajadores del campo, de la ciudad; así como la higiene industrial.

Lo anterior significa una incongruencia, en razón de que la Secretaría de Salud debería ser la más interesada en la salud de los servidores públicos. No es admisible que quede excluida dicha Secretaría de lo relativo a la salud de quien hace posible sus propios fines como institución pública -los trabajadores a su servicio-, para remitirlos a la previsión social, encarnada en la figura del Seguro Social.

En la protección de la salud quedan contempladas todas las acciones necesarias dirigidas a la prevención de aquellas contingencias que incidan en la salud de los trabajadores y como resultado debe considerarse que no sólo sean las instituciones de seguridad social las encargadas de lo relativo a los riesgos del trabajo y su prevención coordinadas por la Secretaría de Salud, en razón de que en esencia en esta materia su actividad se constriñe a la reparación de los daños, sino que sea ésta última la que establezca las directrices relativas a la salud de los trabajadores incluyendo la prevención de los riesgos y por que no todas las figuras relativas a la previsión, como son los seguros de invalidez, cesantía en edad avanzada, viudez, enfermedades y maternidad, etc., estableciendo así congruencia al sistema nacional de Seguridad Social.

#### 1.2. ARTICULO 26

El presente artículo se refiere al Sistema Nacional de planeación Democrática para el desarrollo Nacional, del cual derivan: La Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo - 1983-1988; el acuerdo del Ejecutivo Federal para la simplificación de trámites y gestión administrativa; Las bases de coordinación entre la Secretaría de Programación y Presupuesto y el I.S.S.S.T.E.

Son importantes las disposiciones anotadas en función de que el propio artículo 26 constitucional establece que los programas de la Administración Pública Federal se sujetarán obligatoriamente al Plan Nacional de Desarrollo, dentro del cual se encuentra prevista la Seguridad Social, donde se enmarca al I.S.S.S.T.E., organismo encargado de la seguridad social de los trabajadores del Estado. Por considerarlo conveniente se comentan a continuación algunos de los artículos más importantes de la Ley de Planeación:

#### 1.2.1 Artículo 2º.

Se refiere a la planeación como un medio para la consecución de los fines y objetivos de la Constitución y enuncia seis principios:

V. Habla de la descentralización.

VI. Habla de la protección y promoción del empleo.

De este dispositivo legal surge la planeación operativa del seguro de riesgos del trabajo, su desconcentración de funciones y la prevención, como medio protector del propio trabajador y del trabajo.

### 1.2.2 Artículo 3º.

Para los efectos de esta Ley se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo, la ordenación racional y sistemática de acciones en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal...

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución y se evaluarán resultados.

La planeación sobre la Prevención y cobertura de los riesgos del trabajo de los servidores públicos, debe el I.S.S.S.T.E. en su nivel jerárquico administrativo, contemplarlos dentro de esos parámetros.

### 1.2.3 Artículo 11º

Se refiere a la Secretaría que se encarga de interpretar la Ley de Planeación.

La Secretaría de Programación y Presupuesto es la encargada de interpretar la misma y por analogía interpretará todo lo concerniente a la planeación administrativa de los riesgos del trabajo en el I.S.S.S.T.E.

#### 1.2.4 Artículo 15°

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la autoridad competente en materia económica, de la planeación.

Se enmarca en este artículo la aportación de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal del -- 0.75% (Artículo 21 fracción V Ley del ISSSTE) sobre el salario del trabajador, para cubrir los riesgos del trabajo.

#### 1.2.5 Artículo 16.

Señala las atribuciones, en materia de planeación, de las dependencias de la Administración Pública Federal.

En la materia que nos ocupa estas atribuciones corresponden en lo general y sustancial a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, cabeza del sector al cual pertenecen los riesgos del trabajo, aún cuando también se encuadran algunos aspectos particulares en otros sectores.

#### 1.2.6 Artículo 17.

Señala las atribuciones, en materia de planeación, de las entidades, paraestatales.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado pertenece a la Administración Pública - Paraestatal. En cuanto Institución depende directamente del Titular del Poder Ejecutivo y en cuanto a las funciones que realiza es multisectorial por la diversa naturaleza administrativa - de dichas funciones.

#### 1.2.7 Artículo 31 y 32.

Reglamenta el Plan Nacional de Desarrollo.

Con base en estos artículos surge el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Nacionales Sectoriales en los que úbica mos a la Seguridad Social en su prestación denominada riesgos - del trabajo.

#### 1.2.8. Artículo 37.

Facultad de las Entidades Parestatales para concretar - acciones programadas "con las r<sup>e</sup>presentaciones de los grupos -- sociales o con los particulares interesados".

Fundamento para que el ISSSTE convenga acciones progra madas con Instituciones afines a los riesgos del trabajo.

## 1.2.9 Artículo 38.

La concentración de las acciones mencionadas en el artículo anterior tienen el carácter de obligatorias y "establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento".

Las acciones administrativas que el ISSSTE convenga -- con otros grupos deben prever las medidas más viables para hacer efectivas la sustantividad de los riesgos del trabajo, sin perder de vista su obligatoriedad.

## 1.3 ARTICULO 73.-

El Congreso tiene facultad:

X... para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

Lo dispuesto por el artículo 73 fracción décima en su parte final, se constituye en el fundamento formal de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de la Ley Federal del Trabajo.

Ordenamientos por los que se rige lo relativo a la cobertura de indemnizaciones, por accidentes y enfermedades del trabajo y su prevención.

#### 1.4 ARTICULO 89.

Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

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

Esta facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal es muy importante toda vez que permite su intervención directa e inmediata para la expedición de reglamentos que tiendan a concretar lo dispuesto por las leyes en materia de Seguridad e Higiene, para proteger la vida y salud de los trabajadores.

#### 1.5 ARTICULO 90.

La administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del Orden Administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos y definirá las bases generales de



cración de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las Leyes determinarán las relaciones entre las entidades Paraestatales y el Ejecutivo Federal, entre éstos y las Secretarías de Estado y departamentos administrativos.

Del presente artículo se desprende la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que distribuye las competencias y atribuciones de todo el trabajo administrativo público del país dentro del cual se encuentran ubicados los riesgos del trabajo de los servidores públicos, en la función pública de Seguridad Social.

La Seguridad Social como una función prioritaria del Estado para preservar la salud y vida de los trabajadores y sus familiares y aumentar su nivel de bienestar, se realiza a través de Instituciones Públicas de Seguridad Social, como el ICASTE, Entidad Administrativa descentralizada por servicios, que prevee dentro de sus funciones las acciones tendientes a hacer frente a los infortunios que sufran los trabajadores al servicio del Estado afiliados a su régimen en el desempeño de sus funciones.

Administrativamente el tratamiento y solución de los -

Riesgos de Trabajo en el ISSSTE adolecían de un gran casuismo - dada la ausencia de un marco sustantivo procedimental y globalizador.

A partir de que crea una area administrativa dedicada - exclusivamente a los Riesgos del Trabajo que se suceden en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, inicia - una etapa de reestructuración, sistematización y normatividad -- del referido casuismo y de sus funciones, para establecer bases generales, homogeneidad racionalidad, congruencia y claridad en las mismas, salvo que, para hacer lo anterior, por sus - características, debe coordinarse con varias Dependencias del - Ejecutivo Federal; motivos por el cual resulta importante hacer un análisis de algunas disposiciones de la Ley Orgánica de la - Administración Pública Federal, en virtud de ser el ordenamiento regulador de las funciones gubernamentales y en donde se contemplan las bases de coordinación intersecretarial y la participación de las entidades públicas, que como el ISSSTE necesita - agruparse con otros sectores cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto (Artículo 21):

#### 1.5.1 Artículo 32.

Atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

X - Establecer normas, Lineamientos y políticas en materia de [...] capacitación y desarrollo de personal, así como - coordinar y vigilar la operación del Sistema General de Administración y Desarrollo del personal del Poder Ejecutivo Federal".

Para la capacitación de los trabajadores al servicio - del Estado en la prevención de los riesgos profesionales en sus centros de trabajo, la Secretaría de Programación y Presupuesto establecerá la normatividad.

XV.- Establecer la política y directrices de la modernización administrativa.

Los procedimientos de prevención, calificación y pago de las indemnizaciones por accidentes de trabajo deben establecerse de acuerdo a la política de modernización administrativa y a su legislación.

XVII.- Coordinar y normar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

De acuerdo a las investigaciones realizadas, en el - - ISSSTE no se cuenta con estadísticas sobre riesgos del trabajo, con base en esta disposición puede coordinarse con la S.P.P. pa

ra generar dichas estadísticas que redunden en beneficio de los trabajadores a través de los servicios de prevención.

1.5.2. Artículo 37.

A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XV.- Formular y conducir la política de saneamiento ambiental, en coordinación con la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

En materia de higiene en los centros de trabajo o en el ejercicio del trabajo fuera de dichos centros, el saneamiento ambiental afecta la salud y la vida de los trabajadores con un costo directo para el país a través del Seguro de Riesgos del Trabajo previsto en la ley del ISSSTE por lo que es importante una coordinación entre SEDUE y el ISSSTE para definir áreas de acciones coordinadas.

1.5.3. Artículo 38.

A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XXVII.- Organizar, promover y supervisar programas de capacitación y adiestramiento en coordinación con las dependencias del Gobierno Federal, los gobiernos y los municipios, las entidades, públicas y privadas.

Sería conveniente que las necesidades que en materia de seguridad e higiene para la prevención de los accidentes y enfermedades del trabajo en el servicio público fueran contempladas en estos programas de capacitación y adiestramiento de la S.E.P.

#### 1.5.4 Artículo 39.

A la Secretaría de Salubridad y Asistencia corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XII.- Realizar el control higiénico e inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro [...] y circulación de comestibles y bebidas.

El ISSSTE podría coordinar acciones en torno al consumo de comestibles de los trabajadores al servicio del Estado en el ejercicio de sus labores, ya que el índice de enfermedades gastrointestinales es considerable.

XVI.- "Estudiar, adoptar y poner en vigor las medidas necesarias para luchar contra las enfermedades transmisibles, - contra las plagas sociales que afectan la salud, contra el alcoholismo..."

Coordinar acciones, primordialmente respecto del alcoholismo, toda vez que se constituye en un factor relevante para la incidencia de accidentes del trabajo.

XVII.- Poner en práctica las medidas tendientes a -- conservar la salud y la vida de los trabajadores del campo y de la ciudad y la higiene industrial, con excepción de lo que se relaciona con la previsión social en el trabajo.

Como ya se ha comentado debería darse una mayor competencia en relación a la salud de los trabajadores al servicio del Estado a la Secretaría de Salud; esta disposición traslada la competencia a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, ubica todo lo concerniente a los riesgos incluyendo a la prevención en este sector laboral, sin embargo queda la coordinación con otras dependencias sin perjuicio de la competencia exclusiva.

## 1.5.5 Artículo 40.

Para comentar este precepto permítase volver a los primeros artículos de la Ley que se analiza:

Artículo 1º.- La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.

Asimismo, señala el Artículo 2º.- "En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendadas al poder ejecutivo de la unión habrá las siguientes dependencias de la administración pública -- centralizada.

## I.- Secretarías de Estado..."

En el Artículo 26 se encuentran previstas 18 Secretarías de Estado, la denominación de cada una de ellas nos da inmediatamente la idea de sus atribuciones, veáanse las siguientes:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.

- Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- Secretaría de Educación Pública, etc.

Entre las 18 Secretarías se encuentra la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la cual desde su denominación -- cualquier persona tiene idea de cual es la materia de su competencia; -- que se determina en el artículo 40 de la Ley de referencia, así reza el mencionado artículo.

"A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde al despacho de los siguientes asuntos:

I.- Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos.

Si a esta Secretaría corresponde vigilar la observancia y aplicación del artículo 123 Constitucional, podría pensarse -- que se refiere a sus dos apartados "A" y "B", en estricto sentido, así debiera ser: solo que al señalar "disposiciones relativas contenidas en el artículo 123..." se considera que solo se refiere al apartado "A", idea que se complementa con la parte -- final de esta fracción al señalar solo a su Ley reglamentaria --



sin hacer mención de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B"; ninguno de -- los artículos de la Ley Orgánica prevee a quien compete vigilar la aplicación y observancia de las disposiciones contenidas en ese apartado y de su Ley reglamentaria, por lo que resulta obli-- gado hacer la siguiente pregunta ¿Qué autoridad sería la encar-- gada de vigilar que se cumpla con las disposiciones jurídicas - del Trabajo Burocrático?.

El apartado "B" del artículo 123 Constitucional esta-- blece en su fracción X que los trabajadores tienen el derecho - de asociarse para la defensa de sus derechos comunes por lo que los trabajadores son los únicos que pueden exigir que se cumpla con los ordenamientos del trabajo burocrático, pero como obli-- gar al titular de una dependencia a cumplir con las disposicio-- nes de Seguridad e Higiene si la Ley reglamentaria del apartado "B" en su artículo 165 señala:

"Las infracciones a la presente Ley [...], se castigan -- con multa hasta de mil pesos", dicho lo anterior, cabe hacer la siguiente consideración ¿sí a la Secretaría del Trabajo , el -- Ejecutivo Federal le encarga vigilar que se cumpla con las nor-- mas del trabajo, también queda comprendido el Trabajo Burocráti-- co?

Por cuestiones, -que su estudio, se enmarca dentro de la ciencia del poder-, políticas se divide en dos grandes sectores a los trabajadores mexicanos, también, por cuestiones políticas no se le dan atribuciones expresas a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en materia de trabajo Burocrático.

Solo hay que imaginar si la Secretaría de Trabajo y -- Previsión Social, ejerciera las atribuciones que le confiere -- su reglamento interior en materia de Inspección y vigilancia en el trabajo burocrático ¿Cabría la posibilidad de que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, pudiera cerrar la dependencia pública que no cumpla con las normas de Seguridad e Higiene?

¿Podría el titular de una Dependencia, sobornar a los inspectores de la Secretaría del Trabajo, como lo hacen algunos patronos de empresa?

Estas y otras interrogantes, pueden contestarse, rápidamente la respuesta sería no, toda vez que la secretaria del trabajo no tiene atribuciones y si se le concedieron se constituiría en una Supersecretaría.

Aún así se considera conveniente reformar la fracción-Primera del artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración

Pública Federal, para que cuando menos en este nivel no exista la distinción de los trabajadores burocráticos que se plasmó en el artículo 123 Constitucional al adicionarle un apartado "B", y se prevea la creación de una autoridad, para que vigile, se cumpla con los preceptos jurídicos de la Constitución y las leyes que reglamentan las relaciones laborales entre el Estado y los trabajadores a su servicio, y se establezca un control más estricto en materia de Seguridad e Higiene en el trabajo en el Sector Público, lo que redundará; en beneficio de los servidores del Estado, al contar con una autoridad que vigile que las condiciones en que laboran sean óptimas; así como en la economía nacional, al reducirse el pago de indemnizaciones por accidentes y enfermedades del trabajo.

VI. Promover el desarrollo de la capacitación y adiestramiento para el trabajo así como realizar investigaciones, -- prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación que para incrementar la productividad en el trabajo requieran -- los sectores productivos del país, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública.

Por lo que toca a la prevención de los riesgos del trabajo, la capacitación e investigación, el ISSSTE debe coordinar

y convenir las acciones de promoción y asesoría, con la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con la Secretaría de Salud, la Secretaría de Programación y Presupuesto como se ha visto en los artículos que anteceden.

IX.- Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industrial, para la protección de los trabajadores y vigilar su cumplimiento.

La prevención dentro del trabajo público compete al ISSSTE, las medidas de seguridad e higiene que establece, son para el trabajo burocrático y en lo conducente, se rigen por el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el trabajo, emanado de esta fracción.

Habría que pensar que es necesario un Reglamento General de seguridad e Higiene en el trabajo público.

XV.- "Llevar las estadísticas generales correspondientes a la materia de trabajo, de acuerdo con las disposiciones que establece la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Se ha mencionado ya que el ISSSTE debe coordinarse con la Secretaría de Programación y Presupuesto para las estadísticas, también debe hacerlo conforme

a esta disposición con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social toda vez que son de vital importancia para iniciar las acciones preventivas, que correspondan.

XVI.- "Establecer la política y coordinar los servicios de seguridad social de la Administración Pública Federal ..."

Resulta inadecuada esta disposición en razón de que debiera ser la Secretaría de Salud como ya se ha mencionado quien coordine los servicios de seguridad social de la Administración Pública Federal, por otra parte en materia de prevención de riesgos del trabajo todo esta por hacerse; dentro del ISSSTE, en un principio importó más indemnizar las lesiones y muertes producidas, que prevenirlos.

#### 1.5.6.1 Artículo 45.

Define a los organismos descentralizados.

El I.S.S.S.T.E. es un Organismo descentralizado, que depende directamente del titular del Poder Ejecutivo.

#### 1.5.7.1 Artículo 50.

Se refiere a los agrupamientos de entidad por sectores.

El I.S.S.S.T.E., por las diversas funciones que realiza se integra en diversos sectores. Los riesgos de trabajo burocrático están radicados en el sector trabajo que coordina la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en la práctica ya se coordinan con ésta Secretaría algunas acciones, aun sin atribución expresa.

#### 1.5.8.1 Artículo 51.

Atribuciones generales de los coordinadores del sector.

Estas atribuciones programan, coordinan y evalúan la operatividad de los riesgos del trabajo en sus áreas de prevención, dictaminación y pago de los accidentes y enfermedades del trabajo.

#### 1.6 ARTICULO 121.

Fracción IV.- "Los actos del Estado civil ajustados a las Leyes de un Estado tendrán validez en los otros".

Para los efectos de las indemnizaciones a los derechohabientes del trabajador y del inciso d), fracción XI del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, la filiación se determina con base en este precepto y en las legislaciones civiles-locales.

#### 1.7 ARTICULO 123.-

"El Congreso de la Unión sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales registrarán:

Entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

1.7.1 XI.- La Seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales.

Existen trabajadores del Poder Ejecutivo de la Unión, los de la administración pública paraestatal, que tienen sus propios sistemas de seguridad social por lo cual no están afiliados al ISSSTE.

La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria de este apartado remite en su artículo 110 a la Ley del ISSSTE, donde se establece en el artículo 33, que el Instituto se subroga en la obligación del seguro de riesgos del trabajo y define, en los subsecuentes artículos, al accidente y a la enfermedad del trabajo así como los términos de la prestación del seguro.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la Ley.

Si el accidente o enfermedad es del trabajo, sus derechos al trabajo y a la seguridad social se reglamentan en el Capítulo V de la Ley del I.S.S.S.T.E.; si no son del trabajo, las leyes aplicables son:

La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado artículo 111 y la Ley del I.S.S.S.T.E. en su Capítulo II. Debe distinguirse entre "El derecho al trabajo" y los derechos derivados del trabajo.

c) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas en los casos y en la proporción que determine la Ley.



Las leyes ya señaladas en el párrafo anterior, también se refieren a los derechos de los familiares que se derivan de la incapacidad médica del trabajador, sea ella resultado de una enfermedad o accidente profesional o no.

1.7.2 XII.- Los conflictos individuales, colectivos, serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

De los conflictos individuales con motivo de la dictaminación del riesgo del trabajo y del pago de la indemnización correspondiente conoce el Tribunal Fiscal de la Federación el cual en su Ley orgánica en el artículo 23 señala "Las salas Regionales conoceran de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

VI.- Las que se dicten en materia de pensiones civiles, o sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado".

Esta fracción ignora la disposición Constitucional prevista en la fracción XII del apartado "B" del Artículo 123 Constitución que se comenta.

1.7.3. XIII.- Los militares marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública así como el personal del servicio exterior, se registrarán por sus propias leyes.

Sólo el personal administrativo de las Secretarías de la Defensa Nacional y de la de Marina están afiliadas a la seguridad social del I.S.S.S.T.E., por lo que reciben los beneficios de ella en materia de riesgos del trabajo.

El personal del servicio exterior también está dentro del ISSSTE por lo que la indemnización por el riesgo sufrido en el exterior se les debe cubrir en el lugar de residencia.

Respecto de los cuerpos de seguridad pública, en el caso del Departamento del Distrito Federal, su Policía y el Sistema de Transporte Colectivo (METRO) no cotizan para el seguro de riesgos de trabajo del ISSSTE. En cambio los cuerpos de seguridad pública de las Procuradurías del D.F., y de la República si están protegidos por esta prestación.

En estos casos de excepción, el I.S.S.S.T.E debe fijar sus atribuciones por lo que se refiere a la prevención de riesgos del trabajo, ya que el tipo de trabajo que desempeñan los trabajadores de la Policía Judicial Federal así como la del Distrito Federal, es muy particular.

1.7.4 "XIIIbis.- Las Instituciones a las que se refiere el párrafo quinto del artículo 28 (Instituciones de Banca y Crédito), regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente párrafo.

La Banca Nacionalizada y las Instituciones de Crédito tienen sus propios sistemas de seguridad social y no está definida la intervención del I.S.S.S.T.E en materia de prevención de los accidentes y enfermedades del trabajo.

Aún cuando sólo fuera para fines estadísticos sería conveniente que se establezcan mecanismos de información, y vigilancia con este tipo de entidades públicas.

El artículo 123 Constitucional nace para proteger sólo los intereses de los trabajadores de la industria en general, - eso se puede afirmar hoy porque existe el apartado "B" del artículo en cuestión, pero estrictamente al disponer la radacción original del artículo 123". El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados deberán expedir leyes sobre el trabajo - fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo".

Este artículo señalaba a quién se aplicarían tales leyes, y si enunciaba (no limitaba) a los jornaleros, empleados domésticos y artesanos era porque se trataba de las clases marginadas del país.

La Constitución de 1917 no podía discriminar entre los trabajadores en su declaración de derechos sociales, y romper con el principio de igualdad que ella misma establecía, al crear principios y derechos iguales para hombres iguales. En su primer artículo ya se plasmaba la garantía de igualdad al señalar:

"En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece."

No es válido pensar que los servidores públicos no se encontraban protegidos por lo que disponía el artículo 123, lo que se puede argumentar es que no se previó la promulgación de una Ley propia de estos trabajadores con las características inherentes al trabajo que desempeñaban.

Por esto la iniciativa presidencial de reforma al artículo 123 adicionado al apartado "B", expresó categóricamente:

"Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que estos trabajan para instituciones de interés general, constituyendose en intimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre, de allí que deba ser siempre legalmente tutelado". (24)

Dicha reforma fué producto de multiples presiones para dejar sanjada la problemática que se presentaba sobre la personalidad del estado y la tesis del Estado patrón tanto en la práctica como en la doctrina y en la jurisprudencia.

"La distinción entre los dos tipos de servicio quedó perfectamente hecha en la iniciativa de reforma que creó el apartado "B". (25), por lo que sería inútil cualquier discusión al respecto.

- 
- (24) SERRA ROJAS Andrés.- Derecho Administrativo, 4a. Ed. Tomo I, Librería Manuel Porrúa, México, 1968, pág. 414.
- (25) DAVALOS MORALES JOSE. Derecho del Trabajo I. Edit. Porrúa México 1985 pág. 402.

En dicha reforma constitucional los riesgos del trabajo quedaron enmarcados como hemos venido sosteniendo, dentro -- del ámbito de la seguridad social, apartandose del derecho del trabajo al disponer la fracción XI de dicho apartado:

"La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales".

Esta fracción no contempló el derecho de los trabajadores a las medidas de Seguridad e Higiene que constituyen la prevención, por lo que es de considerarse que en un Régimen Democrático como el nuestro tomando como fundamento el principio de equidad, la Constitución debe contemplar en su apartado "B" del artículo 123 un precepto similar a lo dispuesto por la fracción XV de su apartado "A" que dispone:

"El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre -- higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en -- el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, -- así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor --

garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán al efecto, las sanciones procedentes en cada caso.

## 2. LEY FEDERAL DEL TRABAJO

(LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL APARTADO --- "A")

No es conveniente transcribir el articulado de una ley ya que cualquiera puede consultarla, en este apartado solo se anotarán algunas ideas que se consideran importantes para la reglamentación de los Riesgos del Trabajo en el servicio público.

Lo relativo a riesgos del trabajo en la ley reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 Constitucional. Se encuentra en el Título Noveno que es el que se refiere a este aspecto particular; en el cual al igual que la Ley del I.S.S.S.T.E. define lo que son estos y la rebasa definiendo, dentro de los mismos lo que es una enfermedad de trabajo; determina que tipos de incapacidades se originan cuando estos se producen y en que consisten; las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores que han sufrido un riesgo; las circunstancias que eximen al patrón del pago del riesgo ocurrido; el - -

criterio para el otorgamiento del monto de las indemnizaciones; la obligación del patrón de reubicar al trabajador que sufrió un riesgo, señala cuando se produce la muerte del trabajador por accidente o enfermedad del trabajo a los familiares derechohabientes; el monto de la cuota así como las normas para obtener el pago de la misma de estar en el supuesto y finalmente, lo más importante y base esencial para la calificación de los riesgos ocurridos a los trabajadores, son las tablas de valuación tanto de incapacidades permanentes como de enfermedades de trabajo, previstas en los artículos 513 y 514.

Las relaciones laborales entre los obreros y patronos en general se regula mediante esta Ley, por lo que tal vez se pregunte porqué entra en el análisis de una investigación sobre el trabajo burocrático. Resulta claro que la división que hizo el legislador en el artículo 123 de nuestra Constitución entre los trabajadores de las industrias y los trabajadores al servicio del Estado, adicionándole un apartado "B", es porque reconoce la existencia de dos formas jurídicas diferentes, de dos relaciones laborales que responden también a naturalezas diferentes, y por lo tanto que se deben regir por dos ordenamientos de distinta naturaleza también.

Sin embargo, aun cuando existen entre estos dos tipos de relaciones laborales, campos de actividad perfectamente limi



tados, del cual se desprende que los servidores públicos, sortean peligros y necesidades distintas a las de los obreros de las industrias; ¿por qué los riesgos del trabajo que sufren estos trabajadores se rigen por la Ley Federal del Trabajo? al establecer el artículo 110 de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, "los riesgos profesionales que sufren los trabajadores se regirán por las disposiciones de la Ley del I.S.S.S.T.E y de la Ley Federal del Trabajo en su caso".

Sólo que la Ley del I.S.S.S.T.E. no es completa en esta materia, y para la dictaminación calificación y valuación de los Riesgos de Trabajo se recurre necesariamente a la Ley Federal del Trabajo, aplicándose todo lo no previsto en la Ley del I.S.S.S.T.E y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio; fundamentalmente las tablas de valuación señaladas en los artículos 513 y 514.

¿Es conveniente aplicar una tabla de enfermedades, que en principio no se encuentra actualizada, la cual prevee padecimientos que se originan en las industrias, para calificar si son de trabajo las enfermedades que adquirirán los servidores públicos? la respuesta sería no y menos aún porque seguramente la tabla en cuestión no contempla los padecimientos inherentes a las características del trabajo Burocrático, y como consecuencia de esto los trabajadores que enfermen con motivo o en ejercicio del trabajo se les niega la indemnización porque no se tienen -

noticias que sus padecimientos sean a consecuencia del trabajo, y como van a tenerse sí lo que contempla la Ley Federal del Trabajo son enfermedades industriales, podría pensarse por ejemplo en los padecimientos neurológicos adquiridos por el stress, en Profesores, oficinistas etc., si no tienen una relación trabajo-efecto no son consideradas como enfermedad del trabajo, negándose en consecuencia la indemnización correspondiente.

Para que no suceda lo anterior ya es tiempo que el I.S.S.T.E. vuelva los ojos, ante esta situación, e inicie un estudio serio y profundo acerca de las enfermedades que podrían adquirirse en el desempeño de las distintas clases de actividades que se desarrollan en el servicio público y de esta manera proponer al Ejecutivo Federal una reforma a su Ley reglamentaria.

3. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.  
(REGLAMENTARIA DEL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL)

El 28 de Diciembre de 1963 se expidió la Ley Reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional en la cual quedarón comprendidas las relaciones laborales entre los poderes de la Unión el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores, la cual recogió en su articulado la mayoría de los

preceptos que contenía el estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión; sólo se hará mención en este apartado al articulado que se refiere a los Riesgos de Trabajo y lo que concierne a su prevención.

### 3.1 ARTICULO 11.-

"En lo previsto en esta Ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las Leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de Derecho y la Equidad.

Este artículo en cuanto a riesgos del trabajo y su prevención se refiere, es el fundamento para aplicar supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, -veamos como opera la supletoriedad:

La supletoriedad se aplica para integrar sus disposiciones, en forma que se integren con principios generales contenidos en otras leyes y generalmente mediante referencia de un texto legal que la reconoce.

Quando esta referencia es expresa como el caso del artículo 11 de la ley de referencia debe entenderse que la aplicación de la Ley supletoria se hará en los supuestos no contempla

dos por la primera y que la complementará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones, es por ello que la doctrina considera que la referencia a Leyes supletorias son la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para decidir sus principios y subsanar sus omisiones.

Las omisiones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sobre Riesgos del Trabajo es muy grande, - si se compara con la Ley supletoria; pero, según la doctrina es tas omisiones fueron contempladas por el Legislador en razón -- del principio de economía e integración legislativa.

Luego entonces el carácter supletorio de una Ley resulta en consecuencia, una integración y reenvío de una Ley especializada a otros textos legislativos generales que fijen los - principios aplicables a la regulación de la Ley suplida.

¿Pero como aplicar una Ley especializada en trabajo in dustrial a otro de distinta naturaleza como es el burocrático? - Si bien es cierto pueden aplicarse sus principios generales, -- también es cierto que no pueden aplicarse los que constituyen - su especialización razón por la cual el legislador distinguió - entre un tipo de trabajo y otro en los apartados A) y B) del ar tículo 123 Constitucional, es por esto que debe reformarse la - Ley en cuestión y hacer las modificaciones o adiciones que res- pondan a las características inherentes al trabajo de los servi

dores públicos.

### 3.2 ARTICULO 43.

Son obligaciones de los Titulares a que se refiere el artículo 1º de esta Ley:

II.- Cumplir con todos los servicios de higiene y de prevención de accidentes a que estan obligados los patrones en general.

La redacción del presente artículo señala sólo a la -- prevención de accidentes, sin incluir a las enfermedades, especies de los riesgos del trabajo, y una vez más se hace el reenvió expreso de una ley a otra; esta ley no establece en que con sisten los mencionados servicios de higiene ni las medidas que deben tomarse para la prevención de riesgo del trabajo, en caso de que fuera aplicable la Ley Federal del Trabajo, quien se encargaría de inspeccionar y vigilar el cumplimiento de la misma en las dependencias públicas?

De aquí la conveniencia de reformar la Ley en cuestión y definir quien será la autoridad encargada de hacer cumplir lo dispuesto por las leyes y reglamentos, que emanen de la misma - en materia de Seguridad e Higiene dentro del trabajo burocrático.

### 3.3 ARTICULO 110.

"Los riesgos profesionales que sufran los trabajadores se registrará por las disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de la Ley Federal del Trabajo en su caso".

En lo que concierne a la prevención la Ley del I.S.S.S. T.E. es un tanto superficial; respecto a la Ley Federal del Trabajo es el Reglamento General de Condiciones sobre Higiene y Seguridad del Trabajo el que da el marco sustancial de la prevención a través de la Higiene y Seguridad del Trabajo, por las consideraciones ya apuntadas en el desarrollo de este capítulo debe cambiarse la redacción del presente artículo.

### 3.4 ARTICULO 124.

Señala la competencia por materia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Sería conveniente agregarle una fracción más para que estuviera facultado para conocer de conflictos relacionados con la prevención, dictaminación y pago de los accidentes y enfermedades del trabajo, ya que lo que se refiere a la dictaminación y pago, conoce el Tribunal Fiscal de la Federación.

#### 4. LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

El I.S.S.S.T.E., es el organismo encargado de proporcionar los seguros, prestaciones y servicios a los Servidores Públicos. En su ley orgánica establece las bases para la dictaminación de los subsidios por accidentes o enfermedades generales o de los Riesgos del Trabajo en los siguientes artículos:

En su título primero, de las Disposiciones Generales, los artículos 3, 6, 7, 9 y 13 establecen la normatividad en los aspectos siguientes: seguros, prestaciones y servicios; cuotas, descuentos, altas y bajas de los trabajadores, obligaciones y derechos de los mismos frente al Instituto, obligaciones de las Dependencias o Entidades, modificaciones de los sueldos, la obligatoriedad de los beneficiarios de cumplir con los requisitos para gozar de los beneficios previstos en la misma Ley.

El título segundo en su capítulo primero de los sueldos, cuotas y aportaciones, establece los diferentes porcentajes que las Dependencias deben cubrir al Instituto a fin de formar el patrimonio que le permita proporcionar los servicios y seguros previstos en el artículo 3o., así como el sueldo que se tomará en cuenta para determinar el monto de las indemnizaciones o subsidios que se dictaminen; (en sus artículos 15, 16, 17, 21 y 22).

En el Capítulo Segundo de este mismo título, en sus artículos 23, 24, y 26 se encuentran las reglas que deberán tomarse en consideración para la dictaminación de los Subsidios por enfermedades y accidentes no de trabajo, esta función aún cuando no se encuentra dentro de la cobertura de Riesgos en el Trabajo, corresponde a las áreas donde se manejan y dictaminan los mismos, en razón de estar íntimamente relacionados, toda vez que si se califica un accidente o enfermedad como no de trabajo, se le proporcionará al trabajador el beneficio de la prestación económica que significa el subsidio correspondiente, de conformidad con el artículo 111 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El capítulo IV del título segundo, denominado Seguro de Riesgos del Trabajo, establece dentro de su articulado las reglas más importantes para la dictaminación, la subrogación del Instituto en las obligaciones de las Dependencias o Entidades, derivada de las leyes del trabajo en cuanto a lo que se refiere a Riesgos del Trabajo, asimismo determina los distintos tipos de prestaciones cuando los riesgos se producen; la obligatoriedad del Instituto para dictaminar, a través de la Subdirección de Riesgos en el Trabajo y de las áreas encargadas de los mismos en las Delegaciones Estatales, facultad que se desprende del reglamento interior del Instituto.



También se establece el derecho de los trabajadores para inconformarse contra el dictamen emitido. Así como, las excluyentes, para no considerar como riesgo del trabajo los accidentes ocurridos en determinadas circunstancias.

Los artículos 40,41,42,43,57,75,77,78 y 79 señalan los lineamientos, la forma en que se cubrirán las prestaciones y las personas que tienen derecho a las mismas, en el orden correspondiente.

Los artículos 157,189,191,193 y 194 determinan las facultades de la Junta Directiva, de las que se desprenden la aprobación de los dictámenes tanto de riesgos en el trabajo como de subsidios por accidentes o enfermedades generales, a través del Comité Técnico de Riesgos en el Trabajo; las sanciones a los servidores públicos que dejen de cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley o a las personas que obtengan las prestaciones y servicios sin ser beneficiarios de los mismos.

A continuación se comentan algunos artículos de esta Ley:

#### 4.1 ARTICULO 3o.

"Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros, prestaciones y servicios":

El legislador omitió incluir a la prevención de los riesgos del trabajo como un servicio de la seguridad social.

La seguridad en el trabajo no ha interesado tanto, como las indemnizaciones.

"I.- Medicina Preventiva".

Este servicio esta dirigido a toda la población afiliada al régimen de seguridad social del instituto.

Cuando la medicina preventiva se aplica al trabajador en su centro de trabajo o, con motivo o en ejercicio de él, se convierte en una de las variadas formas en las que se puede aplicar la prevención de los riesgos del trabajo.

"II.- Seguro de enfermedades".

El seguro al que se refiere esta fracción es a la enfermedad no profesional que da lugar al subsidio y que, como obligación del I.S.S.S.T.E., se inicia cuando termina la obligación del pago del salario de la dependencia o entidad según la antigüedad del trabajador.

"IV.- Seguro de riesgos del trabajo".

Con este seguro se cubren las enfermedades o accidentes de trabajo o, acaecidos en trayecto directo del domicilio del trabajador a su centro de trabajo o viceversa, su pago se denomina indemnización, la cual se hace a través de un pago periódico (pensión) o por una sola vez.

"VII.- Seguro por causa de muerte".

Tiene relación con los riesgos del trabajo, cuando la muerte es a consecuencia de una enfermedad o accidente profesional.

#### 4.2. ARTICULO 5o.

"Para los efectos de esta Ley se entiende":

"I.- Por dependencias, las unidades administrativas de los Poderes de la Unión.

Con la exclusión que indica la fracción XIII del apartado "B". Es necesario definir las bases por las que unas entidades (UNAM, UAM) sí están afiliadas al I.S.S.S.T.E., y otras no (PEMEX, NAFINSA, etc.).

"II.- Por entidades de la Administración pública, los organismos empresas y las instituciones públicas paraestatales-

que se incorporen al régimen de esta Ley".

Manteniendo sus propios sistemas de seguridad social; -  
asimismo, definir si el I.S.S.S.T.E., es responsable de la segu-  
ridad social del trabajo de la Administración Pública Federal, -  
pierde toda actividad impero-atributiva respecto de las depen-  
dencias y entidades no afiliadas a él.

4.3 "V.- Se refiere a "los familiares derechohabientes".

Los cónyuges y concubinos no son parientes entre si; -  
sería más propio hablar sólo de derechohabientes, ya que des- -  
pués de la fracción específica quienes son ellos..

El concubinato para ser tal, sólo se da entre la pare-  
ja, si hubiere más de una mujer ya no sería el concubinato a -  
que se refiera el Código Civil.

El término "concubinario" es peyorativo: significa ser  
acreedor a un derecho.

4.4 ARTICULO 7o.

"Los trabajadores están obligados a proporcionar al --  
Instituto y a las Dependencias o entidades en que presten sus -  
servicios":

"II.- Los informes y documentos probatorios que se les pidan relacionados con la aplicación de esta Ley".

La dictaminación y pago de la indemnización por un accidente o enfermedad profesional requiere de la información documental que sólo el trabajador puede proporcionar, fallecido él sólo sus familiares.

#### 4.5. ARTICULO 8o.

El Instituto expedirá a todos los beneficiarios de esta Ley un documento de identificación a fin de que puedan ejercitar los derechos que la misma les confiere según el caso. En dicho documento se anotarán los nombres y datos que establezca el reglamento".

Para la dictaminación de la indemnización basta con que la dependencia o entidad informe que es trabajador dependiente-burocráticamente de ella y envíe el acta administrativa respectiva.

Para el cobro de la indemnización si requerirá de el documento de identificación expedido por el I.S.S.S.T.E.

#### 4.6 ARTICULO 15o.

Se refiere a las prestaciones que comprenden el sueldo básico.

Sobre el sueldo básico se dictamina la indemnización - exceptuando las compensaciones que no coticen al I.S.S.S.T.E., - o que estén previstas por la Ley.

#### 4.7 ARTICULO 21.

El artículo 21 fracción II antes de la Reforma de 1987 disponía:

"Las Dependencias y Entidades Públicas sujetas al régimen del I.S.S.S.T.E., cubrirán al Instituto como aportaciones - los siguientes porcentajes sobre los equivalentes al sueldo básico de los trabajadores:

II.- 0.75% para cubrir integralmente el seguro de riesgo del trabajo.

Actualmente producto de la infortunada reforma de - - 1987, dispone en la fracción V en relación con los accidentes - y enfermedades del trabajo:

V.- 0.75% para cubrir integralmente el seguro de accidentes y enfermedades del trabajo y atender los servicios de -- prevención.

La modificación realizada al artículo 21, merece un -- análisis más profundo y meditado, en virtud de que se consigna en la fracción que del 0.75% que entes se asignaba integralmente para cubrir el seguro por accidentes y enfermedades de trabajo con la reforma practicada sólo se destinará 0.25% a este concepto y la diferencia 0.50% para la atención médica.

Cabe mencionar, que el total de percepciones recibidas por el I.S.S.S.T.E. durante 1986 por concepto de las aportaciones que realizó el Sector Central y los organismos y entidades, ascendió a un total de 9380.4 millones de pesos, mientras que las erogaciones por indemnizaciones fueron de 3111.0 millones de pesos cantidad que representa el 33.3% del total de las percepciones recibidas, es decir 8.2% superiores a lo que se pretende canalizar con la reforma practicada al artículo en cuestión.

De lo anterior se desprenden 3 consideraciones fundamentales:

a) El 0.25 para cubrir el seguro por accidentes y enfermedades de trabajo será insuficiente de registrarse un com--

portamiento similar al observador durante 1986.

b) El presupuesto asignado para la prevención de los accidentes y enfermedades del trabajo, será nulo, aspecto que contradice el espíritu de la Institución. Seguirá prevaleciendo la idea de indemnizar en lugar de prevenir.

c) Los artículos 16 y 21 en su fracción primera ambos establecían, antes de la reforma el 2% y el 6% como cuotas y -- aportaciones de los trabajadores y de las Dependencias respectivamente. Para cubrir el Seguro de enfermedades y maternidad, - las prestaciones de medicina preventiva y los servicios de rehabilitación.

Con la reforma estas cuotas y aportaciones se incrementan en un 0.50% resultando en consecuencia que se aplican para la atención médica un 9%.

Por lo que resulta contradictorio que en accidentes y enfermedades del trabajo el 0.75% se reduzca a 0.25% y el 0.50% restante se aplique al aspecto médico.

#### 4.8 ARTICULO 30.

El Instituto proporcionará servicios de medicina preventiva tendientes a preservar y mantener la salud de los trabajadores, pensionistas y sus familiares derechohabientes quienes tendrán derecho a la atención preventiva de acuerdo con esta Ley.



Este artículo y el subsiguiente son confusos en el deslinde competencial de la prevención de los riesgos del trabajo y la medicina preventiva.

#### 4.9 ARTICULO 31.

La medicina preventiva conforme a los programas que se autoricen sobre la materia, atenderá:

I.- El control de enfermedades previsibles por vacunación ;

II.- El control de enfermedades transmisibles

III.- La detección oportuna de enfermedades crónico-degenerativas .

IV.- Educación para la salud .

V.- Planificación familiar .

VI.- Atención materno infantil .

VII.- Salud bucal .

VIII.- Nutrición .

IX.- Salud mental .

En la medida en que la medicina preventiva se aplique al trabajador en sus centros de trabajo o con motivo o en ejercicio del mismo, constituye la parte médica de la prevención de los riesgos del trabajo.

X.- Higiene del trabajo y previsión de riesgos .

La higiene del trabajo y la prevención de riesgos trasciende lo meramente médico y su atención requiere de acciones multidisciplinarias según se puede desprender del Reglamento de las Condiciones Generales de Higiene y Seguridad en el Trabajo. En la reforma a esta Ley en 1987 ya sale de la medicina preventiva lo relativo a Riesgos del Trabajo.

XI.- Las demás actividades de medicina preventiva -- que determinen la Junta Directiva y el Director General."

4.10 ARTICULO 32

El trabajador dado de baja por cese, renuncia, terminación de la obra o del tiempo para los cuales haya sido designado, pero que haya prestado servicios ininterrumpidos inmediatamente antes de la separación durante un mínimo de seis meses, -- conservarán los dos meses siguientes a la misma el derecho a -- recibir las prestaciones establecidas en el capítulo anterior. --

Del mismo derecho disfrutarán, en lo que proceda, sus familiares derechohabientes.

Lo dispuesto en este artículo favorece a los trabajadores y derechohabientes en la probabilidad de necesitar atención médica después de haberse retirado de la empresa en que prestó sus servicios durante dos meses siguientes.

#### 4.11 ARTICULO 33.

Se refiere a la subrogación que hace el Instituto de todo lo que concierne a los riesgos del trabajo como obligación de las dependencias y entidades.

Los riesgos de trabajo implican la prevención que se traduce en las medidas de seguridad e higiene en los centros de trabajo además de la indemnización.

#### 4.12 ARTICULO 34.

Para los efectos de esta Ley serán reputados como riesgos del trabajo, los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en el ejercicio o con motivo del trabajo.

Se consideran accidentes del trabajo, toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior o la muerte producida repentinamente en ejercicio o con motivo del trabajo, cualesquiera que sea el lugar y el tiempo en que se presta.

#### 4.13 ARTICULO 35.

Las prestaciones que concede este Capítulo serán cubiertas íntegramente con la aportación a cargo de las dependencias o entidades que señala la fracción V del artículo 21 de esta Ley.

#### 4.14 ARTICULO 36.

Los riesgos del trabajo serán calificados técnicamente por el instituto. El afectado inconforme con la calificación, podrá designar un perito técnico o profesional para que dictamine a su vez. En caso de desacuerdo entre la calificación del instituto y el dictámen del perito del afectado, el instituto le propondrá una terna, preferentemente de especialistas de notorio prestigio profesional para que de entre ellos elija uno. El dictamen de éste resolverá en definitiva y será inapelable y obligatorio para el interesado y el instituto.

## 4.15 ARTICULO 37.

No se consideran riesgos del trabajo:

I. Si el accidente ocurre encontrándose el trabajador en estado de embriaguez.

II. Si el accidente ocurre encontrándose el trabajador bajo la acción de algún narcótico o droga enervante, salvo que exista prescripción médica y que el trabajador hubiese puesto el hecho en conocimiento del jefe inmediato presentándole la prescripción suscrita por el médico.

III. Si el trabajador se ocasiona intencionalmente -- una lesión por si o de acuerdo con otra persona; y

IV. Los que sean resultado de un intento de suicidio o efecto de una riña en que hubiere participado el trabajador u originado por algún delito cometido por éste.

Creemos que la definición de la riña debe desprenderse de la Legislación penal aplicable.

Las lesiones acaecidas a un trabajador, que por motivo de trabajo repele una agresión de empleados o directivos de la-

Dependencia o Entidad a que pertenece o de persona ajena a ella, pero con nexos profesionales con la misma, no configura plenamente la excluyente de riña.

Precisa aclararse que la riña es una contienda de obra y no de palabra con el ánimo de matarse o lesionarse recíprocamente; en las incapacidades con motivo de un accidentes es necesario determinar si la contienda fue de obra y si el trabajador fue agredido; si fue el agresor se determinará que hubo riña y en consecuencia no se concede la indemnización.

Los accidentes en trabajadores con aliento alcohólico y bajo acción de psicotrópicos o enervantes.

No se considera estado de embriaguez el solo hecho de presentar aliento alcohólico y por lo tanto el caso reclamado en estas condiciones se considera como sí de trabajo.

Para considerar embriaguez se requiere la calificación médica y en su caso análisis de laboratorio sin ponderar el testimonio que persona no médico puede rendir sobre este particular.

En el caso de que el accidente ocurriera bajo acción de psicotrópicos, narcóticos o drogas enervantes para que se considere como accidente de trabajo se comprobará fehacientemente

te que estas substancias fueron prescritas por médico titulado y que el trabajador hubiera exhibido y hecho del conocimiento del jefe inmediato.

Excluyentes para la calificación de riesgo. Cuando en las actuaciones del Agente del Ministerio Público, se señala -- que un trabajador sufrió un accidente con aliento alcohólico o estado de embriaguez, deberá demostrarse fehacientemente, con certificado médico la cantidad de alcohol existente en la sangre del trabajador accidentado. Si se reportan cifras mayores a 150 mg. de alcohol por 100 cc. en sangre, se considerará esta do de embriaguez y por lo tanto no de trabajo.

En el caso de riña, debe señalarse sí el lesionado fue agredido o actuó en legítima defensa para determinar, que sí es un accidente de trabajo, si fuere agresor se negará la prestación.

Habría que cuestionar el que se niegue la indemnización, independientemente de que el accidente ocurra en riña o con aliento alcohólico, la seguridad social debe protegerlo, imaginemos a un trabajador que después de seis meses de haber conseguido un empleo sufre un accidente y se le encuentra en estado de embriaguez, el accidente le produce una incapacidad total permanente que lo incapacita para siempre en el desempeño de cualquier trabajo, este trabajador no tiene derecho a ninguna

pensión porque no tiene 15 años de servicio, solo queda la afiliación al régimen voluntario ¿sí no podrá trabajar por el resto de su vida, con que pagará las cuotas? El ejemplo aunque de la imaginación, no es comparable con lo que ocurre en la realidad, esta última la rebasa.

El espíritu de la seguridad social, es el de proteger ante cualquier infortunio, ¿la responsabilidad social en donde está?

"I.- Si el fallecimiento se produce como consecuencia directa de la causa que originó la incapacidad, a los familiares del trabajador señalados en esta Ley y en el orden que la misma establece, se les transmitirá la pensión con cuota integra.

II.- Si la muerte es originada por causas ajenas a las que dieron origen a la incapacidad permanente, sea total o parcial, se entregará a los familiares señalados por esta Ley y en su orden el importe de seis meses de la asignada al pensionista, sin perjuicio del derecho de disfrutar la pensión que en su caso le otorgue esta Ley.

#### 4.15 ARTICULO 43.

Para la división de la pensión derivada de este Capítulo, entre los familiares del trabajador, se estará a lo dispuesto



por el artículo 75 de esta Ley.

En cuanto a la asignación de la pensión para la viuda, la concubina, viudo, concubinario, los hijos o la divorciada o ascendientes, en su caso se estará a lo dispuesto en los artículos 77, 78 y 79 de esta Ley.

#### 4.16 ARTICULO 44.

"El Instituto, para el cumplimiento de sus fines, estará facultado para realizar acciones de carácter preventivo con objeto de abatir la incidencia de los riesgos del trabajo".

De este artículo podría desprenderse que para la prevención de los riesgos del trabajo, el I.S.S.S.T.E., tendría todas las atribuciones afines a ello, sin embargo el I.S.S.S.T.E., no cuenta con el sosten Jurídico y Económico para instituirse como autoridad en esta materia.

#### 4.17 Artículo 45.

"Las dependencias y entidades públicas deberán:

I.- Facilitar la realización de estudios e investigaciones sobre riesgos del trabajo.

II.- Proporcionar datos e informes para la elaboración de estadísticas sobre riesgos del trabajo.

III.- Difundir e implantar en su ámbito de competencia, las normas preventivas de riesgos del trabajo.

IV.- Integrar las comisiones mixtas de seguridad e higiene".

De acuerdo al proemio del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, las dependencias y entidades públicas serían todas las que constituyen los Poderes de la Unión, lo que no es así. Las Dependencias y entidades que menciona este artículo son únicamente, las que están afiliadas a la Seguridad del I.S.S.S.T.E. Así las tres fracciones de este artículo no llegan a aquellas dependencias y entidades que tienen sus propios sistemas de Seguridad Social, con las cuales sería conveniente establecer vías de acceso en torno de lo que prescribe éste artículo.

#### 4.18 ARTICULO 46.

La seguridad e higiene en el trabajo, en las dependencias y entidades, se normará por lo establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y por las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos. (...)

En materia de seguridad e higiene, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no dice nada.

El tratamiento de los riesgos profesionales se limita al artículo 110 y éste remite a esta Ley que se está comentando.

De donde las remisiones crean un círculo vicioso que no agrega nada ni al precitado artículo 110 ni al 46. La seguridad e higiene del trabajo nacional se encuentra en el Reglamento General de Condiciones de Seguridad e Higiene, dicho Reglamento se desprende de la Ley Federal del Trabajo y supletoriamente debe aplicarse en las dependencias públicas.

#### 6.6.6 Artículo 51.

Se refiere a la compatibilidad de las diversas pensiones para su disfrute, incluyendo a la "pensión por riesgos de trabajo" con otras pensiones y con trabajos remunerados.

Pensión (pago periódico en dinero) indemnización (pago originado por un riesgo de trabajo puede o no ser periódico) y subsidio (pago originado por un accidente o enfermedad no profesional y por un período máximo de 52 semanas) las denominaciones que se utilizan en esta materia.

### 6.6.7 Artículo 57.

Se refiere a la cuota mínima y máxima de las pensiones exceptuando las derivadas de un riesgo del trabajo.

El monto de las indemnizaciones se fija de acuerdo al salario básico (artículo 15 de esta Ley) y a los porcentajes -- que establece la Ley Federal del Trabajo (artículo 513 y 513).

Después del análisis de la legislación respectiva a -- los Riesgos del Trabajo en el sector público, se puede afirmar que existe una gran dispersión de normas en materia de seguridad e higiene y en la competencia de varias dependencias públicas por lo que se requiere de su sistematización.

No se encuentran contemplados los derechos de la seguridad en higiene ni a la capacitación y adiestramiento, elementos fundamentales en las actividades de prevención que se pretendan iniciar en este sector.

De lo anterior se desprende la necesidad de incluir en los ordenamientos legales tan significativos derechos.

CAPITULO TERCERO  
EL ISSSTE Y LOS RIESGOS EN EL TRABAJO

1. ANTECEDENTES.

Para poder ubicar a los Riesgos del trabajo en el - - ISSSTE debemos hacer una breve referencia de los mismos en el - IMSS así, la oficina de Riesgos de Trabajo nace al surgir el -- IMSS el 29 de Diciembre de 1942. Las pensiones empiezan a otorgarse desde 1944. El primer Reglamento de Clasificación de Empresas, Grados de Riesgos y Cuotas del Seguro de Accidentes de -- Trabajo y Enfermedades Profesionales se Pú**u**blica el 7 de Marzo - de 1944.

Hacia 1952-1953 la Oficina se convierte en Departamen- to de Riesgos de Trabajo.

En 1954 se procura que este Departamento tenga ingeren- cia nacional. Para 1958 se pú**u**blica el Reglamento de las ramas- de Riesgos Profesionales y Enfermedades no Profesionales y Ma-- ternidad, reformados el 7 de Octubre de 1960 y 1964.

El primer antecedente de un órgano dedicado a la Medi- cina del Trabajo en el Instituto Mexicano del Seguro Social co- rresponde a la creación de la unidad de Medicina del Trabajo -- intalada en el Centro Médico, el 28 de Mayo de 1965.

De esa fecha hasta 1981 queda ubicada en la Subdirección General Médica.

Por acuerdo 9-510/81 del H. Consejo Técnico del IMSS-- se aprueba la creación de la Jefatura de Servicios de Seguridad en el Trabajo, dependiente de la Secretaría General.

Por acuerdo número 9-013-81 del H. Consejo Técnico del IMSS, se suprime la Jefatura de Servicios de Medicina del Trabajo de la estructura orgánica del mismo y se aprueba la operación de dos áreas la Jefatura de Servicios de la Seguridad en el Trabajo que depende de la Secretaría General y la Subjefatura de Salud Ocupacional ubicada en la Jefatura de Servicios Médicos de la Subdirección General Médica.

El 13 de Abril de 1983, el H. Consejo Técnico aprueba la creación de la Jefatura de Servicios de Medicina del Trabajo adscrito a la Subdirección General Médica, que absorbe las funciones de la Subjefatura de Salud Ocupacional. Esto no cancela la existencia de la Jefatura de Servicios de Seguridad en el Trabajo, que pasa a depender de una nueva área: La Subdirección General Jurídica; una vez ubicados en el tiempo de creación de un organismo que se encarga de la cobertura de los accidentes y enfermedades de trabajo como es el IMSS pasaremos ya de lleno al desarrollo de los Riesgos en el Trabajo dentro del ISSSTE.

ANTECEDENTES DE MEDICINA DEL TRABAJO Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO-  
EN EL ISSSTE.

Al fundarse el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado el primero de Enero de 1960, se crea dentro de su estructura el Departamento de Riesgos Profesionales e Invalidez, dependiendo directamente de la Subdirección Médica del propio Instituto.

En el año de 1962 cambia de adscripción pasando a depender de la Jefatura de Normas y Procedimientos de la misma Subdirección.

En 1966 se integra a la Subdirección de Prestaciones económicas.

En Febrero de 1971 cambia su denominación por la de Departamento de Medicina del Trabajo y se adscribe dependiendo de la Jefatura de Servicios Técnico-Normativos de la Subdirección Médica.

El primero de Noviembre de 1978, entra en vigor el Reglamento de la Comisión Nacional Mixta de Seguridad e Higiene cuyo objetivo es prevenir los riesgos de trabajo en el Instituto.

Para Febrero de 1981 se modifica la denominación del - Departamento de Medicina del Trabajo y Medicina Legal, en donde se incluyen las funciones relativas a la prevención de riesgos- de trabajo, dependiendo de las misma Subdirección.

Finalmente, el tratamiento de los accidentes y enferme- dades del trabajo se les separa del área médica y aparece, en - la Subdirección General de Prestaciones Económicas, la Subdi- rección de Riesgos del Trabajo, cabe hacer mención que actual- mente se le denomina Subdirección de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

## 2. ESTRUCTURA

### ANTECEDENTES

El proceso de cambios promovido por la Reforma Adminis- trativa de la Administración Pública Federal, en la estructura- orgánica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado dió origen a la creación de la Subdirec- ción de Riesgos en el Trabajo, dependiente de la Subdirección - General de Prestaciones Económicas, con la finalidad de cumplir con lo relativo al tratamiento de los accidentes y enfermedades del trabajo en el servicio público y su prevención.

La Subdirección de Riesgos en el Trabajo, nace con la-



nueva estructura orgánica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que se contempla en su Reglamento Interior, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de Agosto de 1985; el acuerdo de referencia establece las atribuciones asignadas a la Subdirección General de Prestaciones Económicas, la cual dió lugar a la fundación de la Subdirección de Riesgos en el Trabajo con la finalidad de que será el área responsable para la realización de las funciones en materia de Prevención y Dictaminación referente a Riesgos del Trabajo es decir en lo concerniente a los accidentes y enfermedades que con motivo y en ejercicio del trabajo se suscitan, en el sector público.

#### ATRIBUCIONES

En base al reglamento interior del ISSSTE, el Capítulo VI se refiere a las atribuciones de las Subdirecciones Generales.

Artículo 25.- La subdirección General de Prestaciones Económicas tendrá las funciones siguientes:

I.- Dictaminar e intervenir en el otorgamiento de pensiones; aprobar las nóminas de pago de las mismas; autorizar anticipos del 100% de la pensión probable en los casos previstos por la Ley así como el pago de marcha de los pensionistas;

II.- Dictaminar las solicitudes y, en su caso, autorizar el pago de indemnizaciones globales, de acuerdo con las normas establecidas;

III.- Dictaminar los asuntos relativos a riesgos del trabajo; así como otorgar en su caso, pensiones o indemnizaciones derivadas de los mismos;

IV.- Coordinar el Programa Integral para la atención de Pensionistas;

V. Promover y coadyuvar en el funcionamiento de las comisiones de seguridad e higiene de las Dependencias y Entidades sujetas al régimen de la Ley de la Materia;

VI.- Realizar estudios, investigaciones y estadísticas sobre riesgos del trabajo, así como sugerir en su ámbito de competencia las medidas preventivas por cuanto a los mismos riesgos se refiere, conforme a las disposiciones aplicables;

VII.- Dar trámite a las solicitudes, y en su caso, autorizar los préstamos a mediano plazo para la adquisición, por parte de los trabajadores pensionistas sujetos al régimen de la Ley de bienes de uso duradero, preferentemente los que tengan en venta los centros comerciales y las tiendas del Instituto;

VIII.- Dar trámite a las solicitudes y, en su caso - - autorizar los préstamos a corto plazo;

IX.- Calcular el monto y plazo de los préstamos a corto y mediano plazo en consideración al sueldo básico mensual y antigüedad, o a la pensión en su caso, con base en las disposiciones que dicte la Junta Directiva;

X.- Efectuar las gestiones administrativas necesarias para la aplicación oportuna de descuentos y recuperación de - - adeudos por concepto de préstamos concedidos por el Instituto, - así como la devolución de aquellos descuentos improcedentes;

XI.- Establecer las bases para la constitución, manejo y aplicación de fondos de garantía para los créditos otorgados por el instituto.

XII.- Cancelar los adeudos de aquellos trabajadores - - que por alguno de los motivos que señala la Ley, están imposibilitados de saldar sus créditos, utilizando el fondo de garantía para hacer las cancelaciones contables correspondientes;

XIII.- Organizar, diseñar, operar y controlar el sistema de registro y recuperación de adeudos por los créditos otorgados, en coordinación con la Subdirección General de Administración.

XIV.- Organizar, operar y controlar el sistema de cuota individual que facilite el otorgamiento y recuperación de los créditos;

XV.- Determinar y recuperar la cartera vencida por el concepto de créditos otorgados, estableciendo los adeudos y localizando a los deudores; y

XVI.- Las demás que señalan otras disposiciones aplicables.

#### SUBDIRECCION DE RIESGOS EN EL TRABAJO.

##### FUNCIONES GENERICAS.

Coordinar y supervisar la promoción para el establecimiento de las comisiones mixtas de seguridad e higiene de las dependencias y entidades sujetas al régimen de la ley de la materia, así como coadyuvar en el adecuado funcionamiento.

Coordinar y supervisar la realización de estudios, investigaciones y estadísticas sobre la seguridad e higiene en el ejercicio del trabajo de los servicios públicos, para la aplicación de las medidas preventivas necesarias;

Coordinar y supervisar la dictaminación de los asuntos

tre los servidores públicos, de la práctica de actividades seguras y saludables en el ejercicio de su trabajo y en el cumplimiento de las normas aplicables en los riesgos en el trabajo y su prevención;

#### FUNCIONES ESPECIFICAS.

- Vigilar y controlar la difusión de la normatividad en materia de prevención de riesgos en el trabajo;

- Vigilar y controlar el análisis y la evaluación de las comisiones mixtas de seguridad e higiene de las dependencias y entidades sujetas al régimen de la Ley del Instituto.

- Vigilar y controlar la realización de investigaciones del medio ambiente laboral para detectar las condiciones y actos inseguros, determinado las normas y medidas preventivas procedentes.

- Vigilar y controlar el apoyo a las funciones desconcentradas relativas al área de prevención.

DEPARTAMENTO DE COMISIONES MIXTAS DE SEGURIDAD E HIGIENE.

FUNCIONES GENERICAS.

- Realizar la promoción necesaria para el establecimiento e inscripción de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, en los diferentes centros de trabajo del sector público;

- Realizar la evaluación de las Actas de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, proponiendo las medidas correctivas en su caso.

FUNCIONES ESPECIFICAS.

- Elaborar y mantener actualizado el catálogo nacional de Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene.

DEPARTAMENTO DE CAPACITACION Y DIFUSION.

FUNCIONES GENERICAS.

- Establecer los sistemas permanentes de programas de seguridad e higiene para los trabajadores de la Administración Pública Federal, en coordinación con el área encargada de capacitación del Instituto.

FUNCIONES ESPECIFICAS.

- Elaborar los contenidos programáticos y apoyos didácticos que sean necesarios para la capacitación.
- Establecer un mecanismo de comunicación interinstitucional para detectar necesidades y recursos para la capacitación;
- Realizar cursos de capacitación permanentes sobre seguridad e higiene;
- Ejecutar la coordinación necesaria para el uso de recursos disponibles para la capacitación.

DEPARTAMENTO DE INVESTIGACION Y NORMAS.

FUNCIONES GENERICAS.

- Organizar eventos interdisciplinarios e interinstitucionales de confrontación de experiencias y de apoyo a la investigación.

FUNCIONES ESPECIFICAS.

- Realizar investigaciones en el ámbito de prevención-

de riesgos en el trabajo;

- Establecer los criterios científicos para decidir sobre las medidas preventivas de los riesgos en el trabajo;

- Establecer vínculos de apoyo y coordinación con las instituciones y organismos dedicados a la investigación en materia de prevención.

#### JEFATURA DE SERVICIOS DE DICTAMINACION

##### FUNCIONES GENERICAS.

- Vigilar y controlar la elaboración de normas, políticas de operación, para la homogenización de criterios de las Dependencias y Entidades, autoridades administrativas, judiciales y médicas, que aporten documentos e información para la dictaminación de la indemnización o subsidio;

- Vigilar y controlar la aplicación de las normas y lineamientos para acreditar el interés, la personalidad y los derechos para el pago del subsidio o indemnización de un riesgo ocurrido o de una enfermedad o accidentes no de trabajo;



**FUNCIONES ESPECIFICAS.**

- Vigilar y controlar la aplicación de la normatividad médica y jurídica, para la definición de las incapacidades originadas por un riesgo en el trabajo;

- Participar en la coordinación necesaria de las funciones de la Subdirección de Riesgos en el Trabajo, con las diversas áreas del Instituto.

- Vigilar y controlar el apoyo a las funciones desconcentradas, relativas al área de dictaminación.

**DEPARTAMENTO DE DICTAMINACION****FUNCIONES GENERICAS.**

- Definir y aplicar los elementos de juicio para dictaminar administrativamente los subsidios o indemnizaciones, del accidente o enfermedad sufrida por el trabajador;

**FUNCIONES ESPECIFICAS**

- Clasificar y valorar médicamente la incapacidad orgánico-funcional relacionada con un riesgo en el trabajo:

- Establecer el seguimiento médico de las secuelas, en los términos del artículo 40 de la Ley del Instituto;

- Dictaminar el monto y duración de las indemnizaciones o subsidios.

- Realizar los movimientos necesarios para girar al área correspondiente, las Ordenes de pago de los subsidios o indemnizaciones;

- Clasificar y evaluar todos los dictámenes que realizan las Delegaciones del Instituto.

#### DEPARTAMENTO DE SERVICIOS JURIDICOS

##### FUNCIONES GENERICAS.

- Asesorar jurídicamente, a las Dependencias, Entidades, Sindicatos, Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, trabajadores y familiares derechohabientes, sobre las atribuciones de esta Subdirección en materia de Seguridad e Higiene y cobertura de los riesgos en el trabajo;

##### FUNCIONES ESPECIFICAS.

- Dictaminar jurídicamente la procedencia o improceden-

cia del pago de la indemnización originada por una enfermedad o accidente del trabajo;

- Dictaminar jurídicamente la procedencia o improcedencia del pago de subsidio originado por una enfermedad o accidente en general.

- Analizar y proponer la actualización de la normatividad jurídica administrativa en relación a riesgos en el trabajo;

- Verificar el cumplimiento de la disposición legal -- que ordena la continuidad del pago salarial al trabajador incapacitado por un riesgo en el trabajo, con cargo a las Dependencias y Entidades;

- Elaborar las actas del Comité Técnico de Riesgos en el trabajo, registrando la ejecución y seguimiento de los acuerdos ordenados.

#### DEPARTAMENTO DE APOYO TECNICO

#### FUNCIONES GENERICAS

- Evaluar los sistemas y procedimientos de trabajo, -- así, como lo concerniente a los recursos humanos;

- Estudiar y establecer el sistema estadístico nacional sobre riesgos en el trabajo, ocurridos a trabajadores de la Administración Pública federal, con objeto de detectar las causas de mayor incidencia y proporcionar los resultados respectivos, para que las áreas concernientes procedan a sus posibles resoluciones;

- Atender e informar a los servicios públicos indicándoles los requisitos necesarios para efectuar el trámite de dic taminación así como de su respectivo seguimiento.

#### FUNCIONES ESPECIFICAS.

- Coordinar la elaboración de programas de trabajo - - anual concernientes a riesgos en el trabajo de las Subdelegaciones Estatales;

- Evaluar el desarrollo y resultados de las funciones-desconcentradas;

- Asesorar y coordinar la elaboración y presentación-- de los programas de trabajo de la Subdirección;

- Sugerir la realización de programas que se considere-- ren convenientes;

- Evaluar el grado de avance y desviaciones de las actividades y programas;

- Informar el grado de avance, desviaciones, causas -- que originan, sus repercusiones y las alternativas de solución;

- Elaborar y mantener actualizados los manuales de organización y de procedimientos;

- Realizar la integración, registro y control de los expedientes de los servidores públicos, sujetos al pago de la pensión e indemnización;

- Establecer y operar un sistema de correspondencia;

- Coordinar el apoyo a las Delegaciones, en materia -- de desconcentración de funciones concernientes a riesgos en el trabajo;

- Apoyar a las Delegaciones en los trámites administrativos, referentes a riesgos en el trabajo.

### 3. PREVENCIÓN DE RIESGOS DEL TRABAJO.

Los riesgos del trabajo y su prevención en el sector -- público son una materia nueva como ya hemos señalado.

En el ISSSTE surge en 1960 con la denominación de Riesgos Profesionales e Invalidez dependiendo directamente de la Subdirección Médica y en 1962 quedó en esta misma área, pero dependiendo de la Jefatura de Normas y Procedimientos.

En 1966 se integra a la subdirección de Prestaciones Económicas y para Febrero de 1981 en Medicina del Trabajo y Medicina Legal, ubicada en ambos casos en la Subdirección Médica.

Hasta que finalmente quedan enmarcadas en la Subdirección General de Prestaciones Económicas.

Esencialmente las funciones en materia de Riesgos del Trabajo se limitaban al pago de la indemnización, por lo que en materia de prevención todo esta por hacerse.

A continuación vease un panorama de los gastos generados en el año de 1986 por accidentes y enfermedades en el sector público.

#### INDEMNIZACIONES POR RIESGOS DEL TRABAJO.

- El ISSSTE registró en 1986 un total de 1609 casos de accidentes y enfermedades del trabajo cabe destacar que se trata solo aquellos que solicitaron indemnización los cuales el 60% fueron solicitados en el D.F., y el 34% en el interior de la República.

VALOR TOTAL DE LAS EROGACIONES REALIZADAS POR EL ISSSTE A NIVEL NACIONAL  
 POR CONCEPTO DE INDEMNIZACIONES DURANTE 1986.  
 (MILLONES DE PESOS)

MES	N O M I N A S		C U E N T A S P O R P A G A R		TOTAL
	PENSIONISTAS	IMPORTE <sup>2/</sup>	LOCALES <sup>3/</sup>	FORANEAS <sup>5/</sup>	
ENE	2875	112.6 <sup>1/</sup>	17.8 <sup>2/</sup>	- - -	130.4
FEB	2955	116.6 <sup>1/</sup>	33.4 <sup>2/</sup>	- - -	150.0
MAR	3062	121.0 <sup>1/</sup>	19.9 <sup>2/</sup>	- - -	140.9
ABR	3149	124.2 <sup>1/</sup>	84.4 <sup>2/</sup>	- - -	208.6
MAY	3256	129.0 <sup>1/</sup>	- - 2 <sup>2/</sup>	- - -	129.0
JUN	3297	159.4 <sup>1/</sup>	14.0 <sup>2/</sup>	- - -	173.4
JUL	3344	161.0 <sup>1/</sup>	67.4 <sup>2/</sup>	- - -	228.4
AGO	3389	163.2 <sup>1/</sup>	18.7 <sup>2/</sup>	31.0 <sup>4/</sup>	212.9
SEP	3537	170.3 <sup>1/</sup>	18.8 <sup>2/</sup>	32.8 <sup>4/</sup>	222.9
OCT	3608	185.0 <sup>1/</sup>	11.9 <sup>2/</sup>	19.8 <sup>4/</sup>	217.6
NOV	3656	189.5 <sup>1/</sup>	10.5 <sup>2/</sup>	17.4 <sup>4/</sup>	217.4
DIC	5756	566.5 <sup>1/</sup>	1.5 <sup>2/</sup>	2.6 <sup>4/</sup>	570.7
TOTAL	- -	2199.2	299.3	103.6	2602.2

1/ Cifras Estimadas

2/ Cifras reales

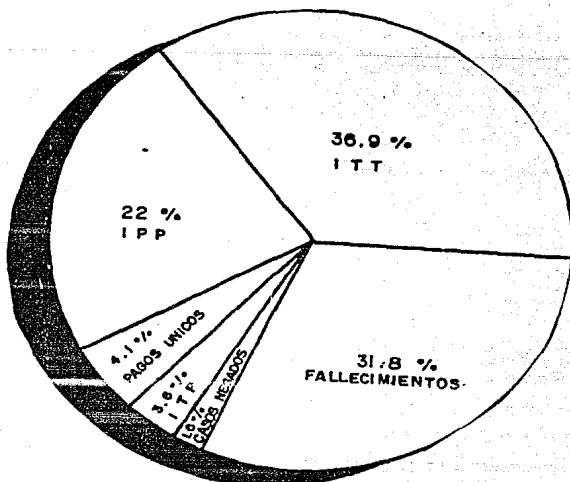
3/ Se refiere al valor de las cuentas por pagar elaboradas en las oficinas centrales

4/ Se refiere al valor de las cuentas por pagar elaboradas en las Delegaciones Estatales.

FUENTE: Subdirección de Seguridad e Higiene en el Trabajo ISSSTE.

**INDEMNIZACIONES OTORGADAS POR TIPO DE BENEFICIO**

**1986**





Por lo que toca al desglose por tipo de beneficio -- otorgado de los 1609 casos antes mencionados, tenemos que el -- 36.9% (594) correspondieron a incapacidades totales temporales, el 31.85 (509) a fallecimientos, el 22% (354) a incapacidades--parciales permanentes, el 4.1% (66) a pagos únicos que por concepto de cinco anualidades, el 3.6% (58) a incapacidades tota--les permanentes y el 1.6% (27) a casos negados.

Por su parte, el valor total de Enero a Diciembre de 1986 de las erogaciones efectuadas por el Instituto, por lo que se refiere a las diversas nóminas que se generan para el pago - de indemnizaciones, ascendió a 2199.2 millones de pesos.

#### SUBSIDIO POR ACCIDENTES Y ENFERMEDADES NO DEL TRABAJO.

Del total de trámites atendidos por subsidios (751), - el 79.8% (599) se encuentra concentrado en 14 dependencias o entidades del Sector Público Federal, siendo estas en orden de - - importancia las siguientes:

DEPENDENCIA O ENTIDAD	CANTIDAD	
	ABS	REL
1. ISSSTE	154	20.5
2. SCT	101	13.5
3. SARH	55	7.3
4. SRA	52	6.9
5. RUTA 100	35	4.7
6. DIF	35	4.7
7. DDF	34	4.5
8. SS	32	4.3
9. PODER JUDICIAL FEDERAL	18	2.4
10. SEDUE	18	2.4
11. ASA	18	2.4
12. INST. NACIONAL DE CARDIOLOGIA	17	2.2
13. UAM	15	2.0
14. IMP	15	2.0
15. OTRAS	<u>152</u>	<u>20.2</u>
16. TOTAL	751	100.0

FUENTE: Subdirección de Seguridad e Higiene en el Trabajo  
ISSSTE

Por su parte, la erogación realizada por los subsidios antes mencionados, ascendió a 45.3 millones de pesos, de los cuales el 51.0% (\$23.2 millones) corresponden al Distrito Federal y el 49.0% (\$22.0 millones) al resto del país, para mayor detalle se recomienda consultar el siguiente cuadro:

VALOR TOTAL DE LAS EROGACIONES REALIZADAS POR INDEMNIZACIONES  
Y SUBSIDIOS DURANTE 1986.  
(MILLONES DE PESOS)

MES	I N D E M N I Z A C I O N E S				SUBSIDIOS	GRAN TOTAL	
	NOMINAS		CUENTAS POR PAGAR				TOTAL
	PENSIONISTAS	IMPORTE	LOCALES <sup>2/</sup>	FORANEAS <sup>4/</sup>			
ENE	2875	112.6 <sup>1/</sup>	17.8 <sup>2/</sup>	- - -	130.4	3.1	133.5
FEB	2955	116.6 <sup>1/</sup>	33.4 <sup>2/</sup>	- - -	150.0	3.5	153.5
MAR	3062	121.0 <sup>1/</sup>	19.9 <sup>2/</sup>	- - -	140.9	3.9	144.8
ABR	3149	124.2 <sup>1/</sup>	84.4 <sup>2/</sup>	- - -	208.6	2.5	211.1
MAY	3256	129.0 <sup>1/</sup>	- - 5 <sup>2/</sup>	- - -	129.0	2.8	131.8
JUN	3297	159.4 <sup>1/</sup>	14.0 <sup>2/</sup>	- - -	173.4	3.3	176.7
JUL	3344	161.0 <sup>1/</sup>	67.4 <sup>2/</sup>	- - 1 <sup>2/</sup>	228.4	3.9	232.3
AGO	3389	165.2 <sup>1/</sup>	18.7 <sup>2/</sup>	31.0 <sup>2/</sup>	212.9	3.7	216.6
SEP	3537	170.3 <sup>1/</sup>	19.8 <sup>2/</sup>	32.8 <sup>2/</sup>	222.9	4.9	227.8
OCT	3608	185.9 <sup>1/</sup>	11.9 <sup>2/</sup>	19.8 <sup>2/</sup>	217.6	4.7	222.3
NOV	3656	189.5 <sup>1/</sup>	10.5 <sup>2/</sup>	17.4 <sup>2/</sup>	217.4	5.2	222.6
DIC	3756	566.5 <sup>1/</sup>	1.5 <sup>2/</sup>	2.6 <sup>2/</sup>	570.7	3.8	574.5
TOTAL		2199.2	299.3	103.6 <sup>1/</sup>	2602.2	45.3	2647.5

1/ Cifras estimadas

2/ Cifras reales

3/ Se refiere al valor de las cuentas por pagar elaboradas en las oficinas centrales.

4/ Se refiere al valor de las cuentas por pagar elaboradas en las Delegaciones Estatales.

FUENTE: Subdirección de Seguridad e Higiene en el Trabajo ISSSTE.

Por lo que toca al análisis de las cifras que arrojan - la erogaciones realizadas durante 1986 en indemnizaciones y subsidios, encontramos que del gran total a que se llegó (2647.5 millones de pesos), el 98% equivalente a 2602.2 millones de pesos, correspondió a indemnizaciones, mientras que la diferencia 2% (45.3 millones de pesos) fue por subsidios.

Por su parte, de los 2602.2 millones de pesos erogados por concepto de indemnizaciones, el 42% (1105.6 millones de pesos), correspondió a la atención de casos locales y el 58% - - (1496.6 millones de pesos) a casos foráneos. A su vez del total erogado en este rubro durante el año de 1986, el 85% (2199.2 millones de pesos) pertenece a la suma del valor mensual de las nóminas de enero a diciembre y la diferencia 15% (402.9 millones de pesos) se refiere al valor de las cuentas por pagar que se realizaron a lo largo de todo el año.

En materia de subsidios la erogación total que alcanzó la cifra de 45.2 millones de pesos, registró un comportamiento similar al de las indemnizaciones, por lo que toca a su distribución geográfica, debido a que el 52% (23.3 millones de pesos) fue el gasto realizado por casos locales y el 48% (21.9 millones de pesos) por los foráneos.

Las cifras anotadas representan solo el costo directo -

ya que el costo indirecto no se encuentra calculado en razón de que se traduce en: las hora, hombre, de trabajo perdido, importancia para el desarrollo de los programas de la Administración Pública, en el pago de los salarios de los trabajadores sustitutos etc.

Se ha podido constatar que aún cuando por desconocimiento de los trabajadores de sus derechos en Materia de Riesgos de Trabajo, el número de casos reportados es grande y las erogaciones cuantiosas.

Asimismo se observa que en la estructura orgánica del ISSSTE se cuenta ya con unidades administrativas que indican que la prevención de los Riesgos en el Trabajo adquiere más importancia, empero las actividades que realice el ISSSTE en esta Materia no tendrán más que un gesto de buena fé si no se respaldan con el sosten económico y jurídico necesario.

Por lo que resulta importante en primera instancia dotar al Instituto mencionado de la autoridad que se requiere para que con atribuciones coercitivas pueda exigir a los titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública cumplan con los ordenamientos legales que se dicten en esta materia.

Es cierto que el dotar al ISSSTE de autoridad se crearía grandes repercusiones políticas al interior de la Administración Pública pero ya es tiempo que se dejen a un lado los intereses políticos y se tienda a cumplir con los fines para los que fue creado el Estado, el bienestar de su población; las tareas, atribuciones y cometidos establecidos en la legislación, deben ejecutarlas los gobernantes al servicio de la comunidad; porque sería, se ha dicho, corrupción política, el que el Estado se sirviera del hombre y no el Estado sirviera a éste.

## CAPITULO CUARTO COMISIONES MIXTAS DE SEGURIDAD E HIGIENE

### 1.1 NATURALEZA JURIDICA

En el desarrollo de este trabajo se ha dejado claro que existe un gran vacio dentro de la Legislación Laboral de los trabajadores al Servicio del Estado, particularmente en lo relativo a la Seguridad e Higiene en el trabajo; el cual se ha suplido con la legislación que protege a los trabajadores de la industria en general, y con la salvedad que no existe una autoridad que inspeccione y vigile que se cumpla con dicha normatividad y como consecuencia con la aplicación supletoria de la legislación del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, sin ella el descuido de la seguridad e higiene en los centros de trabajo de la administración pública prevalece.

La inspección y vigilancia de la higiene en el trabajo es importante toda vez que si se ignora cual es el agente causal de accidentes y enfermedades, difícilmente podrían adoptarse las medidas preventivas adecuadas, de ahí que los únicos que pueden inspeccionar y vigilar que se cumplan las leyes y reglamentos en materia de seguridad e higiene sean los propios servidores públicos sean de base, de confianza, o supernumerarios, a lista de raya, etc, o cualquier otra denominación que

se les dé, y el instrumento legal con el que cuentan son las denominadas "Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene" cuya naturaleza jurídica deriva de la fracción XV apartado "A" del artículo 123 Constitucional que dispone:

El patrón esta obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes...".

La Ley Federal del Trabajo fué reformada (Diario Oficial del 28 de Abril de 1978) adicionando la fracción XXVIII al artículo 132 para establecer como obligación de los patrones:

"Participar en la integración y funcionamiento de las Comisiones que deban formarse en cada centro de trabajo, de acuerdo con lo establecido por esta Ley".

La reforma obedeció tal vez porque aún cuando se establecía en el artículo 509 de la propia Ley del Trabajo que se organizaran las Comisiones de Seguridad e Higiene compuestas por igual número de representantes de los trabajadores y del patrón en cada centro de trabajo; no se encontraba en el artículo 132 como una obligación del patrón el participar en la integración y funcionamiento de las mismas. De esta forma derivada su naturaleza de la Constitución y del artículo 509 dichas



comisiones se constituyen en los organismos que se establecen para investigar las causas de los accidentes y enfermedades en los centros de trabajo, proponiendo medidas para prevenirlas y vigilar que se cumplan, así como para orientar, apoyar y concientizar al trabajador en todo lo relativo a la seguridad e higiene en el desempeño de sus labores.

## 1.2 ARTICULO 47 LEY DEL I.S.S.S.T.E.

El artículo en cuestión faculta al I.S.S.S.T.E. para promover en las Dependencias y Entidades del sector público afiliadas a su régimen, la creación de las comisiones mixtas de seguridad e higiene así como promover su buen funcionamiento.

Este mismo artículo contempla la creación de la Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en el trabajo Público (reforma Ley del I.S.S.S.T.E. 1987)

¿Pero cuál es el carácter con el que funcionan estas comisiones?

En el apartado anterior se ha señalado que las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene solo formulan proposiciones, acerca de lo anterior, se desprende que si tales proposiciones no son adoptadas por el titular de una dependencia, bajo el argumento de que no existe presupuesto su actividad no ten-

dría ningún sentido.

En otro orden de ideas, si a las Comisiones Mixtas de seguridad e Higiene corresponde entre otras funciones:

- Detectar las causas de los riesgos del trabajo
- Proponer medidas para prevenirlos
- Observar que se cumplan
- Cuidar que se observen las disposiciones legales en materia de seguridad e higiene, etc.

Si dichas comisiones no tienen carácter ejecutivo, ni tampoco pueden obligar a nadie a que se cumpla con sus proposiciones, aun cuando funcionen a la perfección, de poco o para nada sirven.

Pensemos en cientos de escuelas rurales que no cuentan con los elementos necesarios, y que sin embargo funcionan (sillas, mesas, luz eléctrica; en los lugares cálidos falta de ventilación etc.) ¿Qué haría una comisión? ¿proponer medidas para prevenir riesgos del trabajo? ¿cuál sería la labor del I.S.S.S.T.E.? ¿cerrar estos centros de trabajo? ¿con que autoridad?

Es un gran reto para los trabajadores a través de las comisiones mixtas de seguridad e higiene, exigir sus derechos -

y lograr mejores condiciones de trabajo.

Tambien es un gran reto para las instituciones como el I.S.S.S.T.E. lograr que estas comisiones funcionen, y despues - que se cumpla con las medidas que propongan, para prevenir riesgos del trabajo.

### 3. INTEGRACION, REGISTRO Y FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES - MIXTAS DE SEGURIDAD E HIGIENE DEL SECTOR PUBLICO.

Las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, son los organismos que establece la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 509 y 510, con el objeto de investigar los accidentes y enfermedades en los centros de trabajo, proponer medidas para prevenirlos y vigilar que se cumplan.

Los titulares, conjuntamente con los representantes de las Dependencias y los trabajadores, deben integrar las comisiones en sus centros de trabajo.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado auxiliará a las autoridades para promover la integración registro y asesoría, verificación y dictámen de las comisiones en los centros de trabajo del sector público, afiliados a su régimen.

Las comisiones deben integrarse en un plazo no mayor de 30 días, a partir de la fecha en que se inicien las actividades en los centros de trabajo, y de inmediato en donde no existan, deben integrarse con igual número de los representantes de los trabajadores y de las Dependencias o Entidades.

El número de representantes que integren las comisio -

nes estaran en razón directa al número de trabajadores del centro de trabajo, en la siguiente forma:

- a) Para un número de trabajadores no mayor de 20, un representante de los trabajadores y uno de los titulares.
- b) Para un número de 21 a 100 trabajadores, dos representantes de los trabajadores y dos de los titulares.
- c) Para un número mayor de 100 trabajadores cinco representantes de los trabajadores y cinco de los titulares.
- d) Se podrán nombrar más representantes si así se considera necesario.
- e) Por cada representante propietario se debe designar un suplente.
- f) El número total de representantes de las comisiones debe ser en relación con el número de trabajadores que laboren en cada delegación, Dirección, Area, Unidad o Centro de Trabajo.

Para determinar el número de Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene que deben establecerse en una misma Dependencia o Entidad, se debe tomar en cuenta el número de Delegaciones, direcciones, áreas unidades o centro que la integran cuando estos se encuentren ubicados en diferentes domicilios.

Cuando exista la necesidad de formar dos o más comisiones se deberá integrar una comisión central y las "comisiones-auxiliares" que sean necesarias. Estas comisiones funcionarán y sesionarán en forma independiente, reportando toda la información a la comisión central, la cual la canalizará a la autoridad correspondiente.

Los representantes de los trabajadores que integren una comisión, deben ser designados por el sindicato. En caso de que no exista éste, serán elegidos por votación y la mayoría de los trabajadores harán la designación.

Los representantes de las dependencias o entidades, serán elegidos y nombrados directamente por el titular o por su representante.

REQUERIMIENTOS PARA SER MIEMBRO DE UNA COMISION MIXTA DE SEGURIDAD E HIGIENE.

- a) Ser mayor de 18 años

- b) Ser trabajador de la dependencia o entidad
- c) Poseer la instrucción y experiencia necesaria
- d) Ser de conducta honorable y haber demostrado sentido de responsabilidad en el trabajo
- e) De preferencia ser el sostén económico de su familia
- f) Comprometerse a conocer, respetar y difundir las normas de seguridad e higiene en el trabajo.

Los representantes de las comisiones desempeñaran su cargo permanentemente, siempre y cuando no haya motivos para su sustitución de conformidad con el reglamento de funcionamiento.

En caso de que exista algun cambio de sus integrantes, se deberá reportar al I.S.S.S.T.E., con copia a los titulares de las dependencias.

Una vez nombrados los representantes, se reuniran para levantar el acta constitutiva y formular el programa calendario anual de recorridos mensuales en los edificios, locales, instalaciones y en equipos en sus centros de trabajo.

El acta constitutiva debe contener los siguientes datos:

- Lugar, hora y fecha de la reunión.
- Nombre de la Dependencia o Entidad.
- Delegación, dirección, área, unidad o centro que corresponda a la comisión.
- Número de trabajadores que integran la comisión
- Domicilio del centro de trabajo
- Asentar que el objeto de la reunión es constituir - la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene
- Nombre completo y firma de los representantes pro--pietarios y suplentes designados ante la comisión

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, lleva un registro de las comisiones - mixtas de seguridad e higiene del sector público, coordinándo- se con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en esta - materia.

#### FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES MIXTAS DE SEGURIDAD E HIGIENE

Las comisiones de seguridad e higiene, deben realizar por lo menos un recorrido mensual, que consiste en la visita - programada de los edificios, instalaciones y equipos del cen- tro de trabajo con el fin de observar las condiciones de segu- ridad e higiene que prevalezcan en los mismos y buscar los po- sibles riesgos.



Los recorridos que se hagan se pueden clasificar en tres clases de acuerdo al propósito que persiguen:

- a) de observación general
- b) de observación objetiva parcial
- c) de observación objetiva especial

Al establecer el programa general de aspectos por revisar permanentemente, se deberá hacer de acuerdo a las características del centro de trabajo y a las necesidades que determinen la comisión como son:

1. aseo, orden y distribución de las instalaciones - la maquinaria, el equipo y los trabajadores en el centro de -- trabajo.
2. Método de trabajo en relación con las operaciones que realizan los trabajadores.
3. Espacio de trabajo y de los pasillos.
4. Protecciones en los mecanismos de transmisión.
5. Protecciones en el puesto de operación.
6. Estado de mantenimiento preventivo y correctivo.

7. Estado y uso de herramientas manuales.
8. Escaleras, andamios y similares.
9. Carros de mano, varretillas, montacargas autopulsadas.
10. Pisos y plataformas.
11. Gruas, cabrestantes y en general aparatos para izar.
12. Alumbrado, ventilación y áreas con temperaturas extremas artificiales.

Equipo eléctrico, ascensores, equipo de protección, etc.

Tanto los recorridos como la anotación de las observaciones deberán realizarse en forma conjunta, con el consentimiento de todos los miembros.

Después de cada recorrido, la comisión tendrá una reunión de trabajo para levantar un acta en la que se seleccionen las observaciones anotadas, dando prioridad a las que se consideren de mayor riesgo.

Las actas de los recorridos mensuales de observación

general, deben contener los datos siguientes.

1. Lugar, hora y fecha de la reunión.
2. a) Nombre de la dependencia o entidad,  
b) Delegación, dirección, área, unidad o centro de trabajo que corresponda a la comisión.  
c) Domicilio del centro de trabajo,  
d) Número del registro de la comisión.
3. Observaciones sobre las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, relativos al programa de puntos por realizar.
4. Propuesta de las medidas de prevención para atender las observaciones de mayor riesgo. Estas deben ser factibles, acordes con la realidad y compatibles con la asesoría técnica en esta materia.
5. En caso de que el titular de la dependencia, entidad, o sus representantes no adopten las medidas preventivas - propuestas, asentarlos en el acta del siguiente recorrido mensual.
6. Manifestar las actividades de orientación y capacitación, en materia de seguridad e higiene llevadas a la práctica.

7. En caso necesario, hacer notas sobre las disposiciones legales, relativas a la prevención de los riesgos del trabajo.

8. Otras observaciones pertinentes.

9. Firma de los representantes.

El titular de la dependencia o entidad, o su representante, deben analizar las propuestas contenidas en el acta y adoptar aquellas medidas necesarias que sirvan para prevenir los riesgos específicos del centro de trabajo. En caso que dichos titulares no adopten las medidas necesarias que sirvan para prevenir los riesgos del trabajo, quedarán sujetos a lo que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Solo que la Ley mencionada para aplicar una sanción establece:

Artículo 51.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente --

Capítulo, en los términos de las correspondientes leyes orgánicas del Poder Judicial.

Lo propio harán, conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia, Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión.

Artículo 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas:

I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, cumplir las leyes y otras normas que determinen el

manejo de recursos económicos públicos;

III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades -- que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que es-- tán afectos;

IV. Custodiar y cuidar la documentación e informa-- ción que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve ba jo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando-- el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutiliza-- ción indebidas de aquéllas;

V. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comi-- sión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y recti-- tud a las personas con las que tenga relación con motivo de -- éste.

VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerár-- quicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir - en agravio, desviación o abuso de autoridad;

VII. Observar respeto y subordinación legítimas con - respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, - cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio- de sus atribuciones.

VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo-cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así -- como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba.

XII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para -- ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en -

la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervi



sadas por el servidor público de que se trate en el desempeño - de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de - que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contra--- prestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desem-- peño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier - servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o benefi-- cio para él o para las personas a las que se refiere la frac-- ción XIII;

XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad la decla-- ración de situación patrimonial ante la Secretaría de la Con-- traloría General de la Federación, en los términos que señala-- la Ley;

XIX. Atender con diligencia las instrucciones, reque-- rimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Con-- traloría, conforme a la competencia de ésta;

XX. Informar al superior jerárquico de todo acto, u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este artículo, y en los términos de las normas que al efecto se expidan;

XXI. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público; y

XXII. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Quando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el Subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.

De los artículos transcritos de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos se desprende que integrar los procedimientos a instancia de los Superiores Jerárquicos para aplicar las sanciones previstas en la nueva ley es casi imposible por lo que deben tenerse los procedimientos necesarios para hacer más efectiva la aplicación de sanciones a los funcionarios públicos que no cumplan con las disposiciones

legales en materia de seguridad e higiene en el trabajo.

#### 4. PREVENCIÓN DE RIESGOS DEL TRABAJO

La prevención de los accidentes y enfermedades del trabajo, es una de las tareas mas importantes en el servicio público, toda vez que los trabajadores al servicio del estado son un factor importante para el cumplimiento de los fines públicos por esto la participación de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en este sector de trabajadores se torna aun mas importante.

Se tiene información de que en la práctica las comisiones en cuestión no han dado el resultado querido, de esto deriva la urgencia de que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado tienda a una mejor organización y planeación en lo relativo a las Comisiones Señaladas. "La importancia de los accidentes y enfermedades del trabajo deriva de 3 factores, su alta frecuencia respecto a los accidentes por otras causas; el gran número de personas que estan expuestas, representado por todos los que trabajan; y su elevado costo, que comprende no solo el servicio médico sino también el pago del tiempo de incapacidad, el salario del trabajador sustituto..." (26) daños a los Equipos e Ins

---

(26) Lecturas en Materia de Seguridad Social. - IMSS. México - 1980 pág. 158.

talaciones en las Dependencias, la pérdida del tiempo en la ejecución de los programas, etc. Con la perspectiva de la importancia que tiene para el país, el disponer de todo el elemento humano que presta sus servicios es decir la prevención de los riesgos del trabajo será para bien de la vida y salud de los trabajadores; pero tambien como hemos señalado redundará en beneficio de la Administración Pública, para la economía del país y para bien de México. Asimismo es necesario que el ISSSTE lleve a cabo a la brevedad posible los estudios necesarios para elaborar los diversos reglamentos sobre seguridad e higiene en el servicio público. En donde se tome en consideración a la amplia masa de trabajadores.

Toda vez que quién más puede dar testimonio, sí no ellos, de las condiciones que privan en el servicio público.

La participación de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene es un factor relevante por lo que el ISSSTE debe también empezar a contemplar dentro de su campo de acción la creación de un cuerpo técnico especializado que pueda capacitar las Comisiones Mixtas en los centros de trabajo de la administración pública porque ¿cómo va a funcionar una Comisión-integrada por trabajadores que se encuentran preparados para el ejercicio de su profesión pero que desconocen todo en materia de prevención?

Es preciso para que un programa de prevención funcione llevar el interés a todos los sectores implicados, no solo basta capacitar a los trabajadores sino también al jefe, por lo que este es un aspecto importante que se trata en el siguiente capítulo.

## CAPITULO QUINTO

### CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO PARA PREVENIR RIESGOS DEL TRABAJO

En su ámbito específico de aplicación, la prevención requiere de la capacitación y adiestramiento para el trabajo.

Respecto de la capacitación y adiestramiento es conveniente reflexionar en el índice de enfermedades y accidentes que se producen por la impericia de los trabajadores en el ejercicio de sus labores, en la falta de información, particularmente estadística, sobre las consecuencias de ésto para la vida y la salud propias del trabajador, de sus compañeros y en el costo socioeconómico directo para la dependencia e indirecto para el país.

Pero la capacitación no solo debe ser en función de los trabajadores sino tambien es válida para los altos funcionarios, porque de que sirve contar con trabajadores perfectamente capacitados y adiestrados para el desempeño de su trabajo si el titular de una dependencia no tiene la menor idea de lo que es la Seguridad e Higiene en el trabajo y por ende de la prevención de riesgos; vease el ejemplo siguiente: cuando la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene solicita efectuar su recorrido se les impide señalándoles que solo estan perdiendo el tiempo que lo que hay que hacer es ponerse a trabajar, o bien -

que si se les deja efectuar el recorrido las propuestas hechas para prevenir accidentes no son tomadas en consideración.

No es cierto que un alto funcionario público no necesita capacitación, es necesario mencionar que este es un punto importante para la prevención, la capacitación de los altos funcionarios públicos, con el objeto de interesarlos más en la Seguridad e Higiene en el trabajo.

#### 5. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

El fundamento constitucional de la capacitación de los Servidores Públicos se encuentra en la fracción VII del apartado "B" del artículo 123 Constitucional que establece en su parte final.

"La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes.

El Estado organizará Escuelas de Administración Pública".

La citada fracción no especifica como un derecho de los trabajadores la capacitación o el adiestramiento, como lo hace la fracción XIII del apartado "A" del artículo 123 que --

dispone:

"Las empresas cualquiera que sea su actividad estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o -- adiestramiento para el trabajo. La Ley Reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos, conforme a los -- cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación".

La Ley Federal del trabajo introduce a partir del 1º de mayo de 1978 la capacitación como un derecho de los trabajadores.

Qué es la Capacitación:

Se entiende por tal la adquisición de conocimientos, -- principalmente de carácter técnico, científico o administrativo.

Qué es el Adiestramiento:

Adiestramiento es proporcionar destreza en una habilidad adquirida, casi siempre mediante una práctica más o menos prolongada de trabajo de carácter muscular o motriz.

La disposición Constitucional prescrita en la fracción VII del apartado "B" es omisa en cuanto a establecer como un de



recho de los trabajadores al servicio del estado la capacitación o el adiestramiento pues solo menciona el establecimiento por parte del Estado de Escuelas de Administración Pública.

## 5.2 LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

La presente Ley incluyó la capacitación de los servicios públicos en los servicios de Seguridad Social al establecer en el artículo 43.

"Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1º de esta Ley.

VI. Cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la Seguridad y Servicios Sociales comprendidos en los conceptos siguientes:

f) Establecimiento de Escuelas de Administración Pública en los que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional".

Esta disposición no prevee la capacitación o adiestramiento para prevenir riesgos del trabajo, sino solo para lo -

grar ascensos, tampoco señaló cuales son los Sistemas mediante los cuales se iba a capacitar a los trabajadores.

Asimismo al estar comprendida dentro de los servicios de la Seguridad Social corresponde al ISSSTE capacitar a todos los trabajadores al Servicio del Estado pero el ISSSTE nace en 1960 y dentro de sus programas despues de aparecer el apartado "B" no contempló las escuelas que menciona el artículo 43 fracción VI inciso f) esta disposición obtuvo por fin sus frutos en la administración del presidente Luis Echeverría Alvarez al dictar el 26 de junio de 1971 el acuerdo para promover la capacitación administrativa y profesional de los trabajadores del Estado creando dependiente del ISSSTE el Centro Nacional de -- Capacitación Administrativa pero el parecer no cumplió con sus fines.

Cabe hacer mención de los artículos 132 fracción XV y 153-f fracción III de la Ley Federal del Trabajo que establecen:

Art. 132. Son obligaciones de los patrones.

XV. Proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores en los términos del capítulo III bis de este título.

Capítulo III Bis. De la capacitación y adiestramiento de los trabajadores.

153-f la capacitación y el adiestramiento deberán tener por objeto:

III. Prevenir riesgos de trabajo.

Las disposiciones del trabajo burocrático no han contemplado el espíritu de la capacitación en el sentido previsto en el artículo 153-f fracción tercera.

Asimismo cabe señalar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala dentro de las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto lo relativo a la capacitación, de los Servidores Públicos al señalar en el artículo 32 fracción X.

"Establecer normas, lineamientos y políticas en materia de administración, remuneraciones, capacitación y desarrollo de personal, así como coordinar y vigilar la operación del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal."

Pero también la Ley Orgánica señala en el artículo 40 fracción VI dentro de la competencia, de la Secretaría del Trabajo:

"Promover el desarrollo de la capacitación y el adies-  
tramiento en el trabajo, así como realizar investigaciones, --  
prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacita- --  
ción, que para incrementar la productividad en el trabajo re- --  
quieran los sectores productivos del país, en coordinación con  
la Secretaría de Educación Pública" vistas las dos disposicio- --  
nes anteriores cabría preguntar ¿a quién compete la capacita- --  
ción en el trabajo de los servidores públicos? ¿a la autoridad-  
en materia del trabajo o a la Secretaría de Programación y Pre-  
supuesto?.

En principio la respuesta debe ser que corresponde a-  
la Secretaría del Trabajo; pero la Ley Orgánica en esta mate- --  
ria previó que no es competencia de la Secretaría del Trabajo-  
lo relativo a la capacitación de los servidores públicos, pero-  
si correspondiera a la Secretaría de Programación y Presupues-  
to, por lo dispuesto en la fracción X del artículo 32 de la --  
Ley Orgánica de la administración pública federal, establecer -  
los lineamientos en materia de capacitación de los servidores-  
públicos, no podría ser así ya que la fracción señalada solo -  
habla del Poder Ejecutivo Federal y los servidores públicos no  
solo son los del Poder Ejecutivo, sino también los de los de- --  
mas poderes de la unión y los trabajadores del gobierno del --  
Distrito Federal y los de las instituciones descentralizadas y  
aquellos que tengan a su cargo función de servicios públicos -  
como lo prevee el artículo 1º de la Ley Federal de los trabaja

dores al Servicio del Estado.

De una u otra manera la capacitación de todos los servidores públicos es un rubro importante en el que el ISSSTE -- debe poner especial atención para el cumplimiento de sus fines en materia de prevención.

De aqui la necesidad de reformar tanto la fracción - VII del apartado "B" del artículo 123 Constitucional como su - Ley Reglamentaria, para que expresamente contengan el derecho - a la capacitación de los trabajadores al servicio del Estado.

## CONCLUSIONES

PRIMERA. Es un hecho palpable que la normatividad - que emana del apartado "A" del artículo 123 Constitucional ha venido supliendo las omisiones de la que deriva del apartado "B" del mismo artículo en materia de riesgos del trabajo y su prevención. Por lo que es necesario establecer un marco jurídico propio de los trabajadores al servicio del estado en esta materia.

SEGUNDA. La capacitación, adiestramiento y la seguridad e higiene en el trabajo de los servidores públicos instrumentos necesarios para la prevención de riesgos del trabajo, no fueron incluidos en el apartado "B" del artículo 123 de - - nuestra constitución, lo que si ocurrió con los trabajadores - de la industria en general. Por lo que en un acto de justicia y equidad, deben plasmarse como garantía constitucional para -- este sector de trabajadores.

TERCERA. Los riesgos del trabajo y su prevención es una materia nueva en el trabajo burocrático que se enmarca en el ámbito de la Seguridad Social. El ISSSTE, organismo encargado de la seguridad social de los trabajadores al Servicio del Estado, se limitaba a cubrir sólo el pago de las indemnizaciones derivadas de accidentes y enfermedades del trabajo, debido a la

ausencia de la normatividad jurídico-administrativa que le da competencia en materia de prevención. La Ley del ISSSTE de 1984 y su reciente reforma le conceden nuevas atribuciones en esta materia, requiriéndose para su cumplimiento fortalecer al Instituto mencionado dotandolo de un sostén jurídico mas amplio.

CUARTA. El Ejecutivo Federal deberá ver la conveniencia de instituir una autoridad en materia de Trabajo Burocrático.

Consecuente con las conclusiones anteriores se proponen las siguientes reformas, adiciones y modificaciones a los ordenamientos que regulan el trabajo burocrático.

## CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

### A C T U A L

#### ARTICULO 123.....

B. Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos

tos y aptitudes de los aspirantes. El estado organizará escuelas de administración pública.

#### P R O P U E S T A

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. Las dependencias y entidades proporcionarán a sus trabajadores capacitación y/o adiestramiento para el trabajo conforme a los sistemas, métodos y procedimientos que establezca la ley reglamentaria.

VII. BIS. Los titulares de las dependencias y entidades y los trabajadores, estarán obligados a: -- observar los preceptos legales sobre higiene y seguridad en su centro de trabajo, y adoptar -- las medidas adecuadas para prevenir accidentes y enfermedades de trabajo; el cual se organizará de tal manera que resulte la mayor garantía para proteger la salud y salvaguardar la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción cuando se trate de mujeres embarazadas.

Se propone elevar a rango de garantía constitucional-



el derecho de los trabajadores del Estado a recibir capacitación y adiestramiento, al igual que como se encuentra previsto en el Apartado A, lo que no solo constituye un acto de justicia y equidad, sino que mediante la realización de estas acciones se pretenda propiciar mejores niveles de bienestar para los trabajadores y su familia, en la medida en que se prepare el trabajador para ocupar puestos superiores, para evitar accidentes y enfermedades del trabajo y para incrementar la productividad.

Se sugiere adicionar al Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional una nueva fracción que contemple dentro del ámbito de las relaciones del Estado y sus trabajadores, la obligación de observar las normas legales de seguridad e higiene y adoptar las medidas preventivas que permitan proteger la salud y salvaguardar la vida de los trabajadores, valores fundamentales de la sociedad que el Estado como tal esta doblemente obligado a defender y a proteger.

#### LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

#### A C T U A L

ART. 43. Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1º de esta Ley:

- II. Cumplir con todos los servicios de higiene y de prevención de accidentes a que están obligados los patrones en general;

P R O P U E S T A

ART. 43.....

- II. Cumplir con las disposiciones de seguridad e higiene que establezcan las leyes y reglamentos, y adoptar las medidas para prevenir accidentes y enfermedades de trabajo y las que el organismo encargado de la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado proponga, manteniendo informados a los trabajadores sobre las normas vigentes en la materia.
- XI. Cumplir las disposiciones legales sobre capacitación y adiestramiento de los trabajadores.
- XII. Participar en la integración y funcionamiento de las comisiones que deban formarse en cada centro de trabajo, de acuerdo con lo establecido por esta Ley.

Se propone modificar la fracción II para incluir en -

su texto la obligación de los titulares de las Dependencias y Entidades de cumplir con las normas legales de seguridad e higiene, adoptar medidas prevencionistas e informar a los trabajadores sobre dichas normas. Se establece también que el ISSSTE proponga recomendaciones para coadyuvar en el abatimiento de accidentes y enfermedades de trabajo.

Coincidente con la propuesta de reforma constitucional se adiciona una nueva fracción para establecer la obligación de proporcionar capacitación y adiestramiento a los trabajadores.

En virtud del papel protagónico que representa para la seguridad e higiene en el trabajo la integración de comisiones mixtas y conforme al artículo 110-S de esta Ley que se propone, la adición de esta fracción, permite señalar a los titulares la obligación de participar en dichas comisiones.

#### A C T U A L

ART. 44. Son obligaciones de los trabajadores:

1. Desempeñar sus labores con la intensidad cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y, a las leyes y reglamentos respectivos.

## P R O P U E S T A

ART. 44. Son obligaciones de los trabajadores:

1. Desempeñar sus labores con la intensidad cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes, observando las disposiciones de seguridad e higiene que establezcan las leyes y reglamentos respectivos.

XIII. Proporcionar a las mujeres embarazadas la protección que establezcan las leyes y reglamentos.

La reforma a esta fracción permite responsabilizar también a los trabajadores del cumplimiento de las normas de seguridad e higiene, toda vez que la existencia en los centros de trabajo de las medidas de prevención, debe ser responsabilidad compartida entre los trabajadores y los titulares.

Dada la importancia que tiene para la sociedad, la protección del producto de la concepción, se adiciona una fracción XIII, que además uniforma la Legislación laboral en la materia.

## P R O P U E S T A

## CAPITULO V BIS

ARTICULO 44-A. Todo trabajador tiene el derecho a que la dependencia o entidad le proporcione la capacitación o el adiestramiento en su trabajo, que le permita elevar - su nivel de vida y productividad, conforme a los planes y programas formulados, de común acuerdo por el titular - y los trabajadores.

Se establece para los servidores públicos la garantía constitucional otorgada a los trabajadores del apartado A del artículo 123 Constitucional y el carácter participativo de las acciones.

ARTICULO 44-B. La capacitación y el adiestramiento deberán tener por objeto:

- I. Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del trabajador en su actividad; así como, proporcionarle información sobre la aplicación de nueva tecnología en ella.
- II. Preparar al trabajador para ocupar una vacante o puesto de nueva creación;

III. Prevenir enfermedades y accidentes de trabajo.

IV. Incrementar la productividad,

V. En general, mejorar los niveles de bienestar de los trabajadores.

Son válidos también para el Sector Público los objetivos que en la materia señala el Artículo 153-F de la Ley Federal del Trabajo.

ARTICULO 44-C. La capacitación o adiestramiento podrá proporcionarse dentro del centro de -- trabajo o fuera de él, por conducto de instructores internos o externos, o -- bien, mediante la adhesión a los programas generales que establezca el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

El lugar y con quien dar la capacitación y el adiestramiento queda definido en este artículo y se establece la posibilidad que el ISSSTE, aparte de proporcionar servicios de -- capacitación, elabore programas generales al que puedan adherirse las dependencias y entidades.

## P R O P U E S T A

ARTICULO 44-D. Los planes y programas de capacitación y adiestramiento, podrán formularse -- respecto a cada dependencia o entidad, unidad administrativa o centro de trabajo.

El artículo anterior se propone en los mismos términos con el artículo 153-D de la Ley Federal del Trabajo, salvo la adecuación de terminología.

ARTICULO 44-E. La capacitación o adiestramiento de los trabajadores, deberá impartirse -- durante las horas de su jornada de trabajo, para lo cual el titular y los -- trabajadores convendrán la forma y términos de llevarla a cabo, a efecto de no lesionar las actividades y servicios de los centros de trabajo.

En el caso de que el trabajador desee capacitarse en una actividad distinta a la de la ocupación que desempeña, la capacitación se realizará fuera de la jornada de trabajo.

Semejante al artículo 153-E de la Ley Federal del Tra

bajo y estableciéndose la importancia de no afectar las actividades y servicios de los centros de trabajo.

ARTICULO 44-F. Los trabajadores a quienes se imparta capacitación o adiestramiento están obligados a:

- I. Asistir puntualmente a los cursos, sesiones de grupo y demás actividades que formen parte del proceso de capacitación o adiestramiento;
- II. Atender las indicaciones de las personas que impartan la capacitación o adiestramiento y cumplir con los programas respectivos; y,
- III. Presentar los exámenes de evaluación de conocimientos y de aptitud que sean requeridos.

Este precepto es semejante al Artículo 153-H de la Ley Federal del Trabajo.



## P R O P U E S T A

ARTICULO 44-G En cada dependencia o entidad se constituirán Comisiones Mixtas de capacitación y adiestramiento, integradas por igual número de representantes de los trabajadores y de los titulares, los cuales vigilarán la instrumentación y operación del sistema y de los procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, y sugerirán las medidas tendientes a perfeccionarlos; todo esto conforme a las necesidades y recursos de los trabajadores, así como de las dependencias y entidades.

Similar al Artículo 153-G de la Ley multicitada, pero adecuando la terminología, se señala que la capacitación y el adiestramiento, se proporcionará conforme a las necesidades, recursos de ambos, es decir tanto las dependencias o entidades como de los trabajadores.

ARTICULO 44-H Los titulares de la dependencia y entidades promoverán la instalación en sus centros de trabajo de comisiones mixtas únicas que atiendan los aspectos -

relativos a productividad, capacitación y adiestramiento y seguridad e higiene en el trabajo.

Este precepto atiende lo contemplado por el Plan Nacional de Desarrollo de procurar la constitución de comisiones - mixtas únicas que atiendan los aspectos de productividad, capacitación y adiestramiento y seguridad e higiene en el trabajo.

ARTICULO 44-I Los planes y programas que formulen los titulares de las dependencias y entidades y sus trabajadores, deberán:

- I. Referirse a períodos no mayores de seis años.
- II. Comprender todos los puestos y niveles de base existentes en la dependencia o entidad;
- III. Precisar las etapas durante las cuales se impartirá la capacitación y el adiestramiento al total de los trabajadores de base de la dependencia o entidad; y
- IV. Contener el procedimiento de selección a través del cual se establecerá el orden en que serán capacitados los trabajadores de un mismo puesto y categoría.

Se establecen elementos mínimos que deben contemplar los planes y programas acorde al artículo 153-Q de la Ley Federal del Trabajo.

Se considera como plazo máximo para llevarse a cabo el de seis años para que cada administración se responsabilice de estas acciones.

#### P R O P U E S T A

ARTICULO 44-J Los trabajadores que hayan aprobado los exámenes de capacitación y adiestramiento, conforme a los planes y programas respectivos, tendrán derecho a que la dependencia o entidad les expida las constancias respectivas, mismas que deberán estar previamente certificadas por los instructores y autenticadas por las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento.

Las constancias de capacitación y adiestramiento otorgadas a los trabajadores, deberán tomarse en cuenta para fines de ascenso dentro de la dependencia o entidad donde se proporcionó la capacitación o el adiestramiento.

El otorgamiento de las constancias a los trabajadores capacitados o adiestrados, amén de servir de elemento motivador, facilitará la implantación de sistemas escalafonarios con base al factor "conocimientos"

ARTICULO 44-K. Cuando implantado un programa de capacitación, un trabajador se niegue a recibir ésta, por considerar que tiene los conocimientos necesarios para el desempeño de su puesto y del inmediato superior, deberá acreditar documentalmente o mediante examen de suficiencia dicha capacidad ante la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento de la dependencia o entidad, a efecto de otorgársele su constancia respectiva.

Si los trabajadores no ejercitan su derecho a la capacitación pueden acreditar sus conocimientos de manera documental mediante examen con objeto de recibir su constancia respectiva y estar en aptitud de optar por niveles superiores.

#### A C T U A L

ART. 88. Las condiciones generales de trabajo establecerán:

II. Las medidas que deben adoptarse para prevenir la -  
realización de riesgos profesionales:

VI. Las demás reglas que fueren convenientes para obte-  
ner mayor seguridad y eficacia en el trabajo.

### P R O P U E S T A

ART. 88. Las condiciones generales de trabajo estable-  
cerán:

II. Las medidas que deben adoptarse para prevenir la-  
realización de accidentes y enfermedades de traba-  
jo.

VI. Las disposiciones relativas a la capacitación y -  
el adiestramiento de los trabajadores.

VII. Las bases para el funcionamiento de las comisio-  
nes mixtas que deben integrarse de acuerdo con --  
esta Ley; y

VIII. Las demás reglas que fueren convenientes para ma-  
yor seguridad y eficacia en el trabajo.

Las modificaciones permiten mayor claridad en la con--

ceptuación de riesgos en el trabajo por el de accidentes y en -  
fermedades de trabajo.

Las fracciones VI y VII que se proponen dan fundamento para que las partes convengan en sus centros de trabajo las modalidades en materia de capacitación y adiestramiento y en materia de comisiones mixtas.

La fracción VI actual se convierte en VIII dadas las -  
dos adiciones antes señaladas.

## A C T U A L

### TITULO QUINTO

#### DE LOS RIESGOS PROFESIONALES Y DE LAS ENFERMEDADES NO PROFESIONALES

ART. 110. Los riesgos profesionales que sufren los tra-  
bajadores se registrarán por las disposiciones -  
de la Ley del Instituto de Seguridad y Servi-  
cios Sociales de los Trabajadores del Estado  
y de la Ley Federal del Trabajo en su caso.

P R O P U E S T A  
TITULO QUINTO  
DE LOS ACCIDENTES Y ENFERMEDADES

ART. 110. Los accidentes y enfermedades de los servidores públicos se dividen, para efecto de la - seguridad social en: de trabajo y generales- o no de trabajo.

ART. 110-A. Accidente de trabajo es toda lesión orgáni- ca o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida en ejercicio- o con motivo del trabajo, cualesquiera que - sean el lugar y el tiempo en que se preste.

Quedan incluidos en la definición anterior los accidentes que se produzcan al trasladarse el trabajador directamente- de su residencia al lugar del trabajo y de éste a aquel.

ART. 110-B. Enfermedad de trabajo es todo estado pato- lógico derivado de la acción continuada de - una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador - se vea obligado a prestar sus servicios.

Serán consideradas en todo caso enfermedades de traba-

jo las consignadas en la Ley Federal del Trabajo en tanto no -  
se establecen en la Legislación Burocrática.

Se modifica la terminología del Título para dar mayor -  
precisión de conceptos.

Se utiliza la terminología de accidentes y enfermeda--  
des de trabajo por considerarla más apropiada, dada la confu- -  
sión que representa el término "riesgo de trabajo o profesiona-  
les" que denota simplemente una posibilidad aún cuando lo que -  
se reglamenta son precisamente los accidentes y enfermedades de  
trabajo ya ocurridos.

Se reproduce la definición de accidentes de trabajo -  
que contempla la Ley Federal del Trabajo, eliminándose el térmi  
no "repentinamente" que en la práctica crea conflicto en la - -  
aplicación de la Ley cuando la lesión o la muerte se produce re  
pentinamente en el ejercicio de las labores por una etiología -  
ajena al trabajo, Ejem., el infarto cardiaco.

Se cambia el término "domicilio" (asiento principal de  
las funciones de la persona) por el de residencia, en virtud de  
que el espíritu de la norma indica que se refiere a la casa don  
de vive.

También se reproduce la definición de enfermedad de --



trabajo que establece el Código Laboral antes señalado, remitiéndose expresamente a la tabla de enfermedades hasta en tanto se legisla este aspecto para el sector burocrático.

#### P R O P U E S T A

ART. 110-C. Cuando los accidentes o enfermedades de trabajo se realizan puede producir:

- I. Incapacidad temporal;
- II. Incapacidad Permanente Parcial;
- III. Incapacidad Permanente Total; y
- IV. La muerte

ART. 110-D. Incapacidad Temporal es la pérdida de facultades o aptitudes que imposibilita parcial o totalmente a una persona para desempeñar su trabajo por algún tiempo.

ART. 110-E. Incapacidad Permanente Parcial es la disminución irreversible de las facultades o aptitudes de una persona para trabajar.

ART. 110-F. Incapacidad Permanente Total es la pérdida de facultades o aptitudes de una persona que la imposibilita para desempeñar cualquier trabajo por el resto de su vida.

ART. 110-G. La existencia de estados anteriores tales como idiosincracias, taras, discracias, - intoxicaciones por enfermedades crónicas, no es causa para disminuir el grado de in capacidad y las prestaciones que corres-- pondan al trabajador.

#### P R O P U E S T A

ART. 110-H. Las consecuencias producidas por los acci dentes y enfermedades de trabajo se toma-- rán en consideración para determinar el - grado de la incapacidad, la cual se fija-- rá conforme a lo que establece la Ley Fe-- deral del Trabajo, en tanto no se esta-- blezcan en la Legislación burocrática.

ART. 110-I. Las indemnizaciones por accidentes o en-- fermedades de trabajo que produzcan inca-- pacidades, se pagarán directamente al tra bajador. Para determinar la indemniza-- ción, se tomará como base el salario dia-- rio que perciba el trabajador al ocurrir-- el siniestro y los aumentos posteriores - que correspondan al empleo que desempeña-- ba, hasta que se determine el grado de la

incapacidad, el de la fecha en que se produzca la muerte o el que percibía al momento de su separación.

Si a los tres meses de iniciada una incapacidad no está el trabajador en aptitud de volver al trabajo, él o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado podrán pedir, en vista de los certificados médicos-respectivos, de los dictámenes que se rindan y de las pruebas-conducentes, se resuelva si debe seguir sometido al mismo tratamiento médico y gozar de igual indemnización o procede declarar su incapacidad permanente con la indemnización a que tenga derecho. Estos exámenes se realizarán cada tres meses sin exceder de un año.

ART. 110-J. Los trabajadores que sufran un accidente o enfermedad de trabajo, tendrán derecho a las prestaciones y servicios que establece el capítulo IV del Título II de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

ART. 110-K. Si el accidente o enfermedad de trabajo produce al trabajador una incapacidad temporal, la indemnización consistirá en el-

pago íntegro del salario que deje de percibir mientras subsista la imposibilidad de trabajar, conforme a lo establecido -- por la Ley del Instituto de Seguridad y -- Servicios Sociales de los Trabajadores -- del Estado.

#### P R O P U E S T A

ART. 110-L. Si el accidente o enfermedad produce al -- trabajador una incapacidad permanente par-- cial, la indemnización consistirá en el -- pago del tanto por ciento que fija la ta-- bla de valuación de incapacidades que es-- tablece la Ley Federal del Trabajo, hasta en tanto no se establezca en la Legisla-- ción Burocrática, calculado sobre el im-- porte que debería pagarse si la incapaci-- dad hubiese sido permanente total. Se to mará el tanto por ciento que corresponda entre el máximo y el mínimo establecidos, tomando en consideración la edad del tra-- bajador y la importancia de la incapaci-- dad, según sea absoluta para el ejercicio de su profesión u oficio aún cuando quede habilitado para dedicarse a otros, o si --

solamente hubiere disminuido la aptitud para su desempeño.

ART. 110-M. Si el accidente o enfermedad produce al trabajador una incapacidad permanente total, se le concederá una indemnización que se cubrirá mensualmente, igual al sueldo básico que venía disfrutando el trabajador al presentarse el accidente o la enfermedad de trabajo y los aumentos que correspondan al empleo que desempeñaba hasta su baja del servicio, cualquiera que sea el tiempo en que hubiere estado en funciones.

ART. 110-N. Cuando el accidente o enfermedad de trabajo traiga como consecuencia la muerte del trabajador, la indemnización se cubrirá conforme lo establece la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

ART. 110-O. Los titulares de las dependencias y entidades están obligados a reponer en su empleo al trabajador que sufrió un accidente o enfermedad de trabajo, si está capa-

citado de acuerdo al dictámen técnico que emita el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

No es aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior si el trabajador recibió la indemnización por incapacidad permanente total.

#### P R O P U E S T A

ART. 110-P. Si un trabajador víctima de un accidente o enfermedad de trabajo no puede desempeñar su trabajo, pero si algún otro de conformidad al dictámen técnico que emita el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la dependencia o entidad estará obligada a proporcionárselo, de conformidad con las Condiciones Generales de Trabajo.

ART. 110-Q. Los titulares de las dependencias y entidades tienen las obligaciones especiales siguientes:

- I. Mantener en los centros de trabajo los medicamentos y material de curación necesarios para primeros auxilios, capacitar y adiestrar periódicamente personal para que los preste; y
- II. Dar aviso por escrito al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, dentro de los tres días siguientes al de su conocimiento, sobre los accidentes o enfermedades de trabajo que hayan ocurrido.

ART. 110-R. En cada dependencia o entidad, se constituirán las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene que se juzgue necesarias, integradas por igual número de representantes de los trabajadores y de los titulares, - las cuales investigarán las causas de los accidentes y enfermedades de trabajo, propondrán medidas para prevenirlos, vigilarán que se cumplan, promoverán la capacitación en materia de seguridad e higiene - y auxiliarán al trabajador y/o familiares derechohabientes en el procedimiento para la cobertura de las indemnizaciones por - las enfermedades y accidentes sufridos.

Las Comisiones desempeñarán sus funciones gratuitamente y durante la jornada de trabajo.

ART. 110-S. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigilará y promoverá que las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene se integren y funcionen oportuna y eficazmente en los centros de trabajo de las dependencias y entidades del sector público, debiendo -- los trabajadores, las Comisiones Mixtas -- y los titulares de las dependencias y entidades, atender las recomendaciones que el Instituto formule en materia de seguridad e higiene.

#### P R O P U E S T A

ART. 110.T. En los reglamentos de esta Ley y en los instructivos que con base en ellos expida el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se fijarán las medidas necesarias para prevenir los accidentes y enfermedades de trabajo y lograr que éste se preste en condiciones que aseguren la vida y la salud de los trabajadores.



ART. 110-U. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado establecerá la coordinación necesaria con las Secretarías de Salud, del Trabajo y Previsión Social, de Programación y Presupuesto y con los Organismos e Instituciones que considere necesarios para la elaboración de programas y el desarrollo de campañas tendientes a prevenir accidentes y enfermedades de trabajo.

Similar a lo que establece la Ley Federal del Trabajo pero adecuándolos al sistema burocrático se plantean la adición a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de los artículos señalados anteriormente.

## B I B L I O G R A F I A

1. Acosta Romero, Miguel.- Toerfa General del Derecho Administrativo; 4a. Ed., Editorial Porrúa., México, 1981.
2. Baraona Strever, Oscar.- Aspectos Teórico Prácticos de los Riesgos Profesionales, San José de Costa Rica, S/A edic.
3. Cabanellas, Guillermo.- Tratado de Derecho Laboral, Tomo IV Ediciones El Gráfico, Buenos Aires, 1949.
4. Cabanellas, Guillermo.- Introducción al Derecho Laboral, Tomo II, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1960.
5. Cavazos Flores, Baltasar.- 35 Lecciones de Derecho Laboral-4a.Edicion, Editorial Trillas, México, 1985.
6. Cohen, Noemí.- Trabajadores y Seguridad Social en América-Latina, IMSS, México, 1982.
7. Cueva, Mario De La.- Derecho Mexicano del Trabajo; 5a.Edición, Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1956.
8. Cueva, Mario De La.- El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, 7a. Edición; Tomo I, Editorial Porrúa, México, 1981.
9. Davalos Morales, José.- Derecho del Trabajo I, Editorial Porrúa, México, 1985.
10. Despontin, A.Luis.- El Derecho del Trabajo y su Evolución-- en América, Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1947.
11. García Cruz, Miguel.- La Seguridad Social en México, Tomos-- I y II, B. Costa-Amic-Editor, México, 1972.

12. Morales, Hugo Italo.- Los Infortunios de Trabajo, dentro de El Derecho Laboral en Iberoamerica, Editado bajo la Dirección de Baltasar Cavazos Flores, Edición en Homenaje a Guillermo Cabanellas, Editorial Trillas, México, 1981.
13. Kaye, Dionisio J..- Los Riesgos de Trabajo en el Derecho Mexicano, Editorial Jus, México, 1977.
14. Pina, Rafael De.- Curso de Derecho Procesal del Trabajo, -- Ediciones Botas, México, 1953.
15. Serra Rojas, Andres.- Ciencia Política, 5a. Ed., Editorial Porrúa, México, 1980.
16. Serra Rojas, Andres.- Derecho Administrativo, 4a. Ed., -- Tomo I, Libreria Manuel Porrúa, México, 1968.
17. Trueba Urbina, Alberto.- Nuevo Derecho del Trabajo, 5a.Ed. Editorial Porrúa, México, 1980.
18. Trueba Urbina, Alberto.- Derecho Social Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1978.
19. Trueba Urbina, Alberto.- La Constitución Reformada, Libreria Herrero Editorial, México, 1953.

#### L E G I S L A C I O N

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Edición de la Secretaría de Gobernación, México, 1985.
2. Ley General de Salud.- Cámara de Diputados, Colección Documentos, LII Legislatura, México, 1984.

3. Ley de Planeación, Leyes y Códigos de México, Editorial Porrúa, México, 1985.
4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Leyes y Códigos de México, Editorial Porrúa, México, 1985.
5. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, -- Comentada por Alberto Trueba Urbina, Editorial Porrúa, 21a. Ed., México, 1986.
6. Ley Federal del Trabajo, Comentada por Alberto Trueba Urbina, 54a. Ed., Porrúa, México, 1981.
7. Ley Federal del Trabajo, Comentada, 5a. Ed., Secretaría - del Trabajo y Previsión Social, México, 1982.
8. Ley del ISSSTE, I.S.S.S.T.E., México, 1985.
9. Ley del IMSS, Ediciones Pac, México, 1984.
10. Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, - Leyes y Códigos de México, Editorial Porrúa, México, 1985.
11. Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo y - sus Instructivos.- 4a. Ed., de la Secretaría de Trabajo y - Previsión Social y del Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1984.

12. Reglamento Interior del ISSSTE, Diario Oficial de la Federación, Agosto 23, México, 1985.

#### O T R A S F U E N T E S

1. Revista de Seguridad Social, Año XIX, No. 63, México, D.F., Mayo-Junio de 1970.
2. Revista de la Facultad de Derecho. - Tomo XXI Nos. 23-24, -- México, D.F., Julio-Diciembre de 1971.
3. La Seguridad Social en el Proceso de Cambio Internacional. - I.M.S.S., México, 1980.
4. Lecturas en Materia de Seguridad Social. - Riesgos del Trabajo. - I.M.S.S., México, 1979.
5. Lecturas en Materia de Seguridad Social. - Seguridad e Higiene. - I.M.S.S., México, 1980.
6. Marco Conceptual de la Seguridad Social. - IMSS-CIESS, México, 1984.
7. Anuario Jurídico XII. - UNAM, México, 1985.
8. Condiciones Generales de Trabajo y Reglamento de Escalafón - Presidencia de la República, México, 1981.
9. Testimonios Históricos F.S.T.S.E. - México, 1982.
10. El ISSSTE y la Seguridad Social para los Trabajadores del Estado. - ISSSTE, México, 1976.

11. La Organización Social de los Antiguos Mexicanos. - Raúl Carranca y Rivas, México, s/a Ed. ni Edit.
12. Síntesis de Historia de México. - Ciro E. González, Editorial Herrera, México, 1961.
13. Administración de Recursos Humanos. - Fernando Arias Galicia, 2a. Ed., Editorial Trillas, México, 1981.

#### D I C C I O N A R I O S

1. Diccionario Jurídico Mexicano. - 8 Tomos  
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, México, 1985.
2. Diccionario de Filosofía. - Nicola Abbagnano, 2a. Ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
3. Diccionario Enciclopédico. - Ediciones Larousse, Barcelona, 1974.