



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

Los Servidores Públicos en el Sistema  
Mexicano de Seguridad Social.

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :  
SERGIO MENDIVIL NIEBLAS



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

A MI ESPOSA.

ARMIDA ITURRIOS PEREZ.

A MIS HIJOS.

SERGIO LUIS.

CECILIA ARMIDA.

CLAUDIA MARCELA.

ELSA GEORGINA.

LILIA ANGELICA.

AL SR. LICENCIADO  
RUBEN SALIDO ORCILLO

A LOS SEÑORES LICENCIADOS  
RAFAEL Y OCTAVIO MARTINEZ MORALES

A LOS SEÑORES LICENCIADOS  
CARLOS VEJAR VALDES  
MARIO ITURRIOS PEREZ

LA SEGURIDAD SOCIAL .

ORIGENES Y EVOLUCION .

LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL SISTEMA MEXICANO DE SEGURIDAD  
SOCIAL.

I N D I C E

	Pág.
CAPITULO I.- LA SEGURIDAD SOCIAL. -----	III
ORIGENES Y EVOLUCION. -----	IV
CAPITULO II.- MARCO HISTORICO EN MEXICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS SERVIDORES PUBLICOS -----	30
A) EPOCA COLONIAL -----	31
B) MEXICO INDEPENDIENTE -----	37
C) MEXICO REVOLUCIONARIO. -----	49
CAPITULO III.- MARCO JURIDICO VIGENTE -----	64
(ANALISIS DE LA LEY)	
A) EL I. S. S. S. T. E. -----	65
a) NATURALEZA JURIDICA -----	66
b) PATRIMONIO -----	78
c) ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO -----	91
B) AMBITO DE APLICACION DE LA LEY. -----	108
a) ENTIDADES Y ORGANISMOS SUJETOS AL - REGIMEN -----	109
b) PERSONAS FISICAS SUJETAS AL REGIMEN	118
C) PRESTACIONES EN LA LEY DEL ISSSTE. ----	150

	Pág.
a) MEDICAS -----	151
b) ECONOMICAS -----	167
c) SOCIALES -----	188

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES --- 193

B I B L I O G R A F I A . ----- 197

CAPITULO I.

Al advenimiento de la época moderna a finales del siglo XVIII y principios del XIX, los adelantos de la técnica, la aparición de ciencias nuevas y de modernas teorías y concepciones políticas, cambian por completo la estructura socio-económica existente.

Producida la revolución industrial se transforman totalmente los sistemas de producción, cambiando el régimen -- del artesanado, por el de la industrialización, la herramienta es sustituida por la máquina; el pequeño taller desaparece para dejar paso a la gran fábrica y los centros de trabajo se concentran en la ciudad, dando surgimiento a la burguesía que durante un largo período, se adueña de los factores-- de la producción: capital y trabajo.

Paralelamente a la revolución industrial tiene tam--bién lugar la revolución agraria, por imperativo de los nuevos procesos de producción que requerían grandes cantidades-- de materias primas elaboradas, dando lugar a la expropiación de bienes comunales, y concentrándose las pequeñas parcelas-- de tierra en grandes latifundios, en los que se apacienta el ganado para aprovechar la lana y el cuero y se cultivan a -- gran escala los productos agrícolas textiles.

En este estadio, la economía tiene como base la de--fensa del capital y se originan las leyes económicas que por su dureza fueron llamadas de los metales, como la de "Bron--ce", de David Ricardo, que preconiza la relación de la ofer--ta y la demanda en el trabajo para lograr mano de obra barata.

Era natural que este estado de cosas propiciase la inquietud de pensadores de la época, quienes al analizar el fenómeno asumieron muy diversas actitudes, de injustificado optimismo algunas y de extremo pesimismo otras. Los sociólogos denominados pesimistas vaticinaban el fin de la humanidad.

En este aspecto, resaltan por su importancia la tesis malthusiana que afirmaba que la población crecía a un ritmo más acelerado que la producción de bienes y las ideas de Darwin que preconizaba la primacía del más fuerte sobre el débil, en su teoría de la selección de las especies.

Por su parte, Spencer expresaba que las obras de beneficencia, de caridad o asistencia, no son sino artificios sociales, puesto que no hacen más que mantener de una manera artificial a hombres que están condenados por naturaleza a perecer.

Es, así mismo, la etapa en la que el Estado Moderno inicia su lucha por conquistar las atribuciones de que actualmente se encuentra investido y que en un principio le fueron cuestionadas por los grupos de poder existentes. Esta es la razón de que incipientes ideas y propósitos de proteger a los desvalidos fueran enconadamente combatidas; sobre todo cuando se pretendía votar leyes en favor de los derechos de la clase trabajadora, se encontraba una decidida oposición política sustentada en la tesis de que "las cargas familiares son una consideración a la que no debe darse aten

ción alguna. Los trabajadores lo que deben hacer es no casarse, si no tienen recursos suficientes para mantener a sus hijos. Nada los obliga a tener una familia que no pueden sostener. Tener muchos hijos es empobrecerse".

Fortaleciendo esta corriente de opinión, tienen lugar toda una serie de acontecimientos políticos y sociales y de medidas estatales, todas ellas regidas por el famoso lema fisiocrático "Laissez-faire, laissez-passar", que prohibía la acción del Estado en toda relación que no fuera la de guardar el orden público, creando esa falsa igualdad entre los hombres que hizo decir a Anatole France: "La Ley en su majestuosa igualdad prohíbe a los ricos y a los pobres mendicar en las calles, dormir bajo los puentes y robar el pan".

Este orden de ideas en el que se plasman los elementos que sirven de base a la construcción del nuevo régimen, la expone con meridiana claridad el maestro Mario de la Cueva en su Derecho Mexicano del Trabajo, en los siguientes términos: "Todos los hombres son igualmente libres; lo fueron en el estado de naturaleza, en el que cada quien perseguía su propia utilidad y deben continuar siéndolo, por lo que es necesario dejar a cada quien se desarrolle libremente y persiga, por voluntad propia, su interés personal, sin más limitaciones que el no impedir a los demás idéntica libertad. El derecho es la norma que regula la coexistencia de las libertades y la misión del Estado consiste en garantizar a cada -

hombre la esfera de libertad que el derecho le concede" (1).

Todo ésto trae como consecuencia un marcado abstencionismo estatal que pone frente a frente, en las relaciones de la producción, a dos partes del todo desiguales: el trabajador y el patrón, dejándolos en entera libertad para que regulen las condiciones del empleo, de acuerdo con la ley de la oferta y la demanda, creando el ambiente propicio para la aparición de la ley Chapellier, que pone fin a las corporaciones. El autor citado, en su obra referida transcribe parte de la exposición de motivos de esta ley que, según manifiesta, fué conservada por Paul Pic: "Debe, sin duda, permitirse a los ciudadanos de un mismo oficio o profesión celebrar -- asambleas, pero no se les debe permitir que el objetivo de esas asambleas sea la defensa de sus pretendidos intereses -- comunes; no existen corporaciones en el Estado y no hay más -- interés que el particular de cada individuo y el general; no puede permitirse a nadie que inspire a los ciudadanos, la -- creencia en un interés intermedio que separe a los hombres -- de la cosa pública por un espíritu de corporación". "Inútilmente", agrega el mismo autor, "objetaron los defensores del derecho de asociación que la asociación profesional presentaba indiscutible utilidad por la ayuda que prestaba a los -- obreros víctimas de la falta de trabajo o de alguna enferme-

---

(1).- Mario de la Cueva.- Derecho Mexicano del Trabajo.- Octava Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1964, P. 15.

Siguiendo la exposición del Profr. de Quiroz, encontramos que una consecuencia natural de la situación expuesta lo constituyeron el pauperismo y la miseria permanente y generalizada de grandes masas de población como fenómeno característico de la época, aún en los países más altamente desarrollados, en los que llegó a ser frecuente la existencia de una clase proletaria indigente, que carece de todo y de otra capitalista, que disfruta de riqueza y goza de todos los refinamientos del lujo; injusticia que da motivo a la llama -- "cuestión social", es decir, la desigualdad económica y social entre los individuos, que sirve de sustratum a las luchas sociales en este período histórico.

Como consecuencia se agravaron y se intensificaron los riesgos de trabajo, el accidente, producto de la máquina cuyo empleo era desconocido para el trabajador y la enfermedad profesional, por el manejo de sustancias tóxicas, apareciendo el riesgo específico del capitalismo: el desempleo.

Ello motivó que el promedio de vida no pasase de los 30 años, que el embarazo se tradujese, frecuentemente, en -- aborto, que pocos fueran los jóvenes que llamados a servir -- en el ejército reuniesen los requisitos mínimos para el servicio, pues en una proporción mayoritaria tenían que ser rechazados ya por estrechez de pecho, falta de altura o debilidad congénita.

Se dice que "la salida de los obreros de una fábrica,

y las penas de las familias proletarias; obras de literatura social, como "el hijo de la Parroquia" de Charles Dickens y "El Civil Sybil" de Disraeli.

En el ámbito de la actitud patronal fueron significativas las acciones de un Roberto Owen en sus fábricas de New Lanark en Inglaterra y la del empresario Daniel Legrand en Francia. El primero creando escuelas, enfermerías, guarderías y economatos y el segundo mejorando los salarios de sus trabajadores a través del sistema de asignaciones familiares.

En la perspectiva histórica parece lógico y natural encontrarse con que este estado de cosas no podía prolongarse de manera indefinida y así vemos que la clase trabajadora, al cobrar conciencia de la gran fuerza que supone su unidad, se organiza en sindicatos y hace uso, para oponerla a la fuerza de los patronos, de su arma por excelencia: la huelga.

En el terreno de la ideología nacen por igual las doctrinas sociales, tales como el socialismo utópico, el materialismo histórico; el intervencionismo de estado, el socialismo de estado y la doctrina social de la iglesia católica.

Ante la situación de peligrosidad social y de debilidad económica nacional y apoyado en las tesis del intervencionismo y del socialismo de estado, preconizadas inicialmente por Seyderl y Duguít y, en una etapa que el maestro de la Cueva califica como moderno intervencionismo, por Hegel y Engels, la primera por Rodbertus, Lasalle, Schmoller y Wagemann,

El Seguro Social, en sus inicios, tuvo como ejemplo el seguro privado o comercial, que ya venía cubriendo algunos riesgos, sobre todo en relación con la propiedad y que tiene antecedentes remotos como lo son el aseguramiento de mercancías trasladadas por barco para resarcirse de una posible pérdida a consecuencia de naufragios y de la piratería imperante en la época, que acordó el Libro del Consulado del Mar, fechado en Barcelona a finales del siglo XIII y otros códigos marítimos propios de la liga Hansiática y de la Marina de los países del norte de Europa.

Es de explorado derecho, el proceso que se siguió para adaptar la mecánica del seguro privado a la moderna institución de los seguros sociales; proceso que el investigador cuyas ideas venimos siguiendo resume de la siguiente forma:

"El aseguramiento es impuesto por el Estado, no es de facultad voluntaria del individuo pasando de ser un contrato a una disposición legal de carácter general".

"Se evita el ánimo de lucro, determinando una prima neta que cubre tan solo las necesidades a remediar y no supone ganancias".

"Se hace partícipe en el financiamiento del seguro, no solo al beneficiario sino al propio patrón, y por el interés social que reviste normalmente también aporta el Estado".

"Los riesgos cubiertos son los que provienen del - -

"Se crea una organización de seguridad social, destinada a garantizar a los trabajadores y sus familias contra todo riesgo de cualquier naturaleza, que pueda reducir o suprimir su capacidad de ganancia, así como cubrir las cargas que implica la familia".

De conformidad con las definiciones anteriores, el Seguro Social es un servicio público que cubre toda pérdida o disminución de ganancia o aumento de necesidades de la población económicamente activa, tanto como preserva la salud del trabajador y su familia por medio de prestaciones en dinero, en especie y en servicios. De aquí surge la idea ya expresada, por multitud de tratadistas, de considerar al Seguro Social como una institución bio-económica que debe garantizar lo mismo el mantenimiento de la ganancia como la preservación de la salud.

Históricamente, es un hecho comprobado, que el nacimiento del Seguro Social tuvo lugar en Alemania, por obra de Otto Von Bismarck, canciller del Emperador Guillermo I.

El anuncio de la institución de los seguros sociales se encuentra en el Mensaje Imperial, que con fecha 17 de noviembre de 1881 leyera ante el Reichstag el Canciller Bismarck, quien en la parte conducente de su alocución expresa: "hay un proyecto de ley sobre la seguridad de los obreros contra los accidentes del trabajo, en preparación. El proyecto será completado por otro proyecto de ley cuyo fin será organizar de una manera uniforme las Cajas de Socorro en caso de

enfermedad. Pero también es cierto que la ancianidad o la invalidez han colocado a los obreros en circunstancias de incapacidad para la ganancia diaria, y por ello tienen derecho - a más solicitud y atención de la que hasta ahora les ha dispensado la sociedad".

En otra parte de su discurso afirma: "... El estado- que puede reunir más dinero fácilmente, ese debe ser el que- tome el asunto en sus manos. No como limosna, sino como dere- cho a recibir ayuda, cuando las fuerzas se agoten, y a pesar de la mejor voluntad no se pueda trabajar más "., agregando- que " Aunque se precisase mucho dinero para conseguir el con tento de los desheredados, no será nunca demasiado caro; se- ría por el contrario, una buena colocación de dinero, pues - con ello evitaríamos una revolución que consumiría cantida-- des muy superiores ". Comentario aparte merecen estos dos úl timos párrafos de Bismarck, en atención a que con toda niti- dez reflejan los motivos que impulsaron al hábil político -- prusiano para acometer la empresa de crear los seguros socia les, que no nacen exclusivamente de la generosa disposición- del gobernante, o del sentido aprecio que del problema so- - cial hace, sino de una actitud fundamentalmente política, -- que proponiéndose lograr el bienestar de los asalariados, - terminaría por atraerlos al interés del Estado, alejándolos- consecuentemente de las extremistas pretensiones del socia-- lismo.

Esto explica la franca hostilidad que hacia la Insti

tución mostraron los socialistas radicales y aún los mismos-trabajadores que la contemplaron como una argucia para sujetarlos al estado, defensor de la organización capitalista de la producción.

Como consecuencia de la iniciativa de Bismarck, se instituyen en Alemania, en primer lugar en 1883, el seguro de enfermedad al que sigue en 1884 el seguro de accidentes de trabajo, el de invalidez vejez en 1889 y el de sobrevivientes en 1891.

El ejemplo es seguido por otros países europeos, en los que tiene lugar la aparición de otros seguros para determinadas contingencias, como es el caso de Inglaterra que en el año de 1911 crea el seguro de desempleo, lo que se explica por ser a la sazón el país más industrializado; Italia -- que establece el seguro de maternidad en el año de 1910 originado por la alta tasa de natalidad del País y Francia, que por encontrarse en el caso contrario al de Italia, es decir, con un bajo índice de crecimiento demográfico, crea el Seguro de Asignaciones Familiares el año de 1924.

A partir de este momento la Institución cobra fuerza y se extiende rápidamente por todos los países del mundo, -- que llegan a apreciarlo como un instrumento, el más eficaz, -- para alcanzar sus anhelos de progreso, bienestar y paz social.

En cuanto a la América se refiere, ya en las declaraci

ciones de principios de los próceres de su movimiento de independencia, que en lo fundamental sirvieron de base a las futuras constituciones de los países independientes, se encuentran conceptos que tienden a plasmar los ideales de libertad de nuestros pueblos hacia la conquista, tanto de su independencia política como de su independencia social.

El principio de justicia social es expuesto por Don José Ma. Morelos y Pavón al expresar, en el año de 1813, en el Congreso de Chilpancingo que: "La Ley humana debe de moderar la opulencia y remediar la miseria, aumentando el jornal del pobre para liberarlo de la necesidad".

Por su parte Artigas, en el Reglamento Provisional de Hacendados de la República Oriental del Uruguay, en el año de 1815, acuerda: "Que los más infelices sean los más privilegiados en el reparto de las estancias". Principio muy acorde con el espíritu que anima a nuestras legislaciones para la redistribución de bienes y servicios.

En cuanto a Simón Bolívar, a quien inclusive se le atribuye haber usado por vez primera el término seguridad social, en el Congreso de la Angostura, celebrado el año de 1819, manifestó: "que el sistema de gobierno más perfecto es aquél que proporciona una mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política.

Es en verdad trascendente, que el pensamiento visio-

nario de nuestros próceres haya podido señalar las bases fundamentales que habrían de desarrollarse con posterioridad, - para precisar no solo el ámbito conceptual de los sistemas - de seguridad social, sino que hayan podido establecer una definición que consideramos muy aceptable en la materia.

Sería proligio enumerar los distintos pasos que los países americanos en lo particular y los organismos internacionales, a nivel regional, han dado para perfilar las concepciones teóricas y las disposiciones legislativas que actualmente constituyen el marco en el que descansan los sistemas de seguridad social, señalaremos que las primeras muestras de lo que actualmente es el Seguro Social en los países de América, la constituyeron las antiguas leyes de Pensiones y Jubilaciones establecidas en la segunda década del siglo - actual, en Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, México - y Uruguay, que si bien es cierto, inicialmente tenían como - objetivo proteger a los funcionarios públicos y a sus familiares, muy pronto se extienden a los trabajadores privados - y dan lugar a la organización de los Seguros Sociales. Más - tarde a esta corriente se agregan las legislaciones de Canadá en 1927 y de Estados Unidos en 1935.

Preciso es señalar que la cobertura de los riesgos - en las Instituciones de Seguridad Social, no tienen una aparición simultánea, y en las legislaciones de América, en primer orden acontece la promulgación de las leyes de accidente - de trabajo y enfermedades profesionales, lo que ocurrió en -

los primeros años del presente siglo: Puerto Rico en 1901, - Guatemala en 1906, a las que se añaden las dictadas en todos los demás países, siendo las últimas las de Honduras en 1936, República Dominicana en 1937 y Haití en 1938, todas estas le yes de accidentes de trabajo recogieron la teoría del riesgo profesional que sustentó a la Ley Francesa de 1893, que impu ta al patrón la obligación de reparar el daño sufrido por su trabajador, con base en la teoría de la responsabilidad obje tiva y en la riqueza que con su esfuerzo genera el trabaja-- dor. La tendencia ha sido que estos seguros posteriormente se han incorporado al sistema general del Seguro Social.

La importancia que se concede al Seguro Social en -- América se manifiesta en el hecho de que las nuevas naciona-- lidades hayan legislado de inmediato en los primeros años de su independencia, en materia de seguridad social: Jamaica en 1966, Trinidad-Tobago en 1967 y Guyana en 1969.

Al término del segundo conflicto bélico mundial, la guerra de 1939-1945, se manifiesta una intensa acción para -- crear un mundo mejor en el que impere la paz y la justicia -- social, en base a mejores condiciones de vida y de trabajo -- de las clases económicamente activas así como en la nivela-- ción justa de los estratos sociales, a través de un equitati-- vo mecanismo de redistribución de la riqueza nacional.

En consonancia con este sentimiento, los dirigentes-- de las potencias occidentales, el presidente Roosevelt y el-

premier Winston Churchill, al signar en el año de 1941 la Carta del Atlántico manifestaron:

"Deseamos lograr en el campo de la economía la colaboración más estrecha entre todas las naciones, con el fin de conseguir para todos los pueblos mejoras en las condiciones de trabajo, propiedad económica y seguridad social".

Animada con estas ideas y a efecto de lograr la aplicación real de los principios enunciados, se reúne en México, en 1943, la Conferencia Internacional sobre Problemas de la Paz y de la Guerra, en la que un delegado cubano, el Dr. Sandoval, haciéndose eco del sentir de la asamblea expresó: "No hay un solo país en América, grande o pequeño, que no atribuya a los Seguros Sociales, científicamente establecidos, la solución de los problemas más graves que afectan a la clase-trabajadora".

De todo lo expuesto, podemos afirmar que los modernos sistemas de seguridad social e inclusive la terminología de la materia, tienen un origen esencialmente americano. La primera ley que hace uso de la denominación de seguridad social es el Acta Americana de 1935, de Estados Unidos, y el Primer Organismo Internacional que hace suya la terminología es la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, creada en Santiago de Chile en 1942.

En el ámbito internacional, las Naciones Unidas en su reunión celebrada el año de 1948 en París, Francia, da a-

la seguridad social un concepto de derecho humano, expresando:

"Artículo 22.- Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".

"Artículo 25.- 1) 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, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad".

Principios universales que son adoptados en la región americana por la Organización de Estados Americanos en el Acta de Bogotá de 1948, en su declaración de derechos y deberes humanos que dice:

"Toda persona tiene derecho a la seguridad social -- que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física

o mentalmente para obtener los medios de subsistencia".

"Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes a nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad".

"Los gobiernos tienen responsabilidad en la salud de sus pueblos, la cual sólo puede ser cumplida mediante la adopción de medidas sanitarias y sociales adecuadas".

Dada la significación y trascendencia de este marco teórico a nivel internacional, de la seguridad social, era de esperarse que el proceder interno de cada país fuese francamente favorable al establecimiento y desarrollo de la institución, adoptándose en todas las naciones americanas los criterios fundamentales con el rango de disposiciones constitucionales, en este aspecto s<sup>í</sup>rvenos de ejemplo la disposición contenida en la Constitución de Panamá, cuyo texto literal es el siguiente:

"Todo individuo tiene derecho a la seguridad social de sus medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido". Y las disposiciones que con el mismo rango de normas constitucionales establece nuestra Carta Magna en la fracción XXIX del apartado A del Artículo 123 que literalmente expresa: "se conside-

ra de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá Seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos".

En el ámbito de nuestra temática la propia Constitución Política de nuestro país establece en la fracción XI -- del apartado B del citado Artículo 123 que: "La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

- a).- Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
- b).- En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la Ley.
- c).- Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso -- antes de la fecha que aproximadamente se fije -- para el parto y otros dos después del mismo. Durante el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora -- cada uno, para amantar a sus hijos. Además, -- disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, -- de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

- d).- Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.
- e).- Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.
- f).- Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga establecerá un fondo nacional de la vivienda a -- fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o -- bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos".

ta en la Ley orgánica de seguridad social, de lo que genuinamente puede catalogarse como auténtica legislación de seguridad social, pues en ella tiene lugar la conjugación del seguro social, la asistencia pública y la salubridad del Estado, con pretensiones de una completa extensión territorial.

Sería proligio enumerar las definiciones doctrinarias y legislativas del concepto seguridad social. Citaremos algunas de ellas, no con el ánimo de alcanzar una completa definición de la misma sino más bien con el propósito de difundir los conceptos que modernamente se manejan para configurarla.

Doctrinalmente, según el autor europeo Pierre Larroque, director de la seguridad social en Francia, por seguridad social debe entenderse "la garantía otorgada por la colectividad a todos sus miembros para mantener sus niveles de vida, o cuando menos, condiciones de existencias decorosas, gracias a una redistribución de ingresos que descansa sobre la solidaridad nacional".

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

En el ámbito americano y también en el campo teórico,

para el chileno Dr. Jorge Prat Echaurren, la seguridad social "es la rama de la política socio-económica de un país, por la cual la comunidad protege a sus miembros asegurando las condiciones de vida salud y trabajo socialmente suficiente, a fin de lograr mejor productividad, más próspero y mayor bienestar comunes.

Permitir el disfrute de los bienes materiales, morales, culturales y sociales que la civilización ha creado para beneficio del hombre:

Establecer las condiciones necesarias para que cada persona y cada pueblo pueda vivir sin temor, sin amenazas y sin recelos".

Concluyendo, podemos afirmar que la seguridad social, es una institución económica-social que impulsa tanto la riqueza del individuo como de la sociedad, el desarrollo económico y el bienestar social. De aquí su fundamento en la justicia social. Ideal humano, como la riqueza equitativa, - - ideal económico. Por ello su denominación de Seguridad Social Económica.

Ello se encuentra en las bases de seguridad social de Lord Beveridge que tiene una ideología tanto humana como económica, tanto individual y colectiva, estudio que transformó por completo el concepto clásico de seguro social hacia la ideología moderna de la seguridad social y que tanto ha influido doctrinal y prácticamente en el mundo entero, es

tudio en el que se hace la siguiente consideración, en combate, como él dijo, de los Cinco Gigantes de la inseguridad social.

"La destrucción de la indigencia equivale a garantizar a cada ciudadano suficientes ingresos para su subsistencia y la de sus dependientes, tanto cuando esté trabajando -- como cuando no pueda trabajar. La enfermedad debe combatirse sobre una base mejor y más amplia en su triple aspecto -- preventivo, curativo y paliativo. El ataque a la ignorancia debe realizarse no sólo con más y mejores escuelas, sino con una clase de instrucción dedicada de manera especial a los -- adultos, a fin de proporcionarles nuevas y mejores oportunidades. La suciedad significa todos aquellos males que -- vienen del crecimiento no planeado, desorganizado, de las -- ciudades. El ataque a la suciedad, significa una mejor ubicación de la industria y de la población y una revolución en los alojamientos. El ataque a la ociosidad significa el mantenimiento de la ocupación de la mano de obra".

Políticamente, la seguridad social es el exponente -- en el cambio realizado en la función del Estado, que ha pasado de una concepción de guardián del orden público del liberalismo individual a la de acción de servicio social, que caracteriza los tiempos presentes.

La diferenciación entre seguro social y seguridad social es pues clara, en cuanto a su contenido objetivo y sub-

jetivo, de beneficios y beneficiados, es decir de contingencias cubiertas y personas amparadas. El seguro social es -- una acción de garantía de ingreso de la población económicamente activa y la seguridad social es una política de redistribución de riqueza de los sectores pudientes a los socialmente necesitados.

Legislativamente, el proyecto de reforma constitucional de Chile, al tratar de la seguridad social dice: "El Estado adoptará todas las medidas que tiendan a la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales necesarios para el libre desenvolvimiento de la personalidad y dignidad humanas, para la protección integral de la colectividad y para propender a una equitativa redistribución de la renta nacional".

Internacionalmente, la Declaración de Ottawa de la - VIII Conferencia de los Estados de América, Miembros de la - Organización Internacional del Trabajo, celebrada en Ottawa - en 1967 acordó: "La seguridad social debe ser un instrumento de auténtica política social para garantizar un equilibrado desarrollo social y económico y una distribución equitativa de la renta nacional". En consecuencia, los programas de seguridad social deben ser integrados en la planificación económica general del Estado con el fin de destinar a estos programas el máximo de recursos financieros compatibles con la capacidad económica del país".

Internacionalmente, pero en concepción americana, la Declaración de Santiago de Chile de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social de 1942 expresa: "Cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva. Este es el sentido de la Seguridad Social: una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos.

Posteriormente, la Declaración de México, sobre Principios de la Seguridad Social Americana, lograda en la VI Conferencia Interamericana de Seguridad Social en 1960, expresa que la seguridad social implica:

"Garantizar que cada ser humano contará con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades en un nivel adecuado a las necesidades".

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

Es este el concepto del llamado "seguro social integral", fundamentado en los siguientes principios:

Obligatoriedad, como aseguramiento impuesto en la ley, unificación como amparo en cualquier estado de necesidad, universalidad como cobertura de toda la colectividad nacional, solidaridad como transferencia económica de sectores pudientes a los necesitados, substancialidad con prestaciones suficientes oportunas y adecuadas, subsidiaridad con participación financiera decidida en cuanto al ingreso nacional, coordinación, como interrelación entre las diversas acciones del Estado en el bien social; salubridad pública, asistencia social y seguro social, e internacionalización, es decir, como un derecho propio no sólo de todos los individuos de un país, sino de todos los pueblos y naciones del mundo entero.

## C A P I T U L O   I I

### MARCO HISTORICO EN MEXICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS SERVIDORES PUBLICOS

- A) EPOCA COLONIAL
- B) MEXICO INDEPENDIENTE
- C) MEXICO REVOLUCIONARIO

**A) EPOCA COLONIAL.**

No existe consenso entre los estudiosos acerca de -- los orígenes de la previsión social para los servidores pú-- blicos en México. Se sostienen diversos puntos de vista entorno a dichos orígenes en las exposiciones de motivos de -- las leyes de pensiones y en las memorias que se han elaborado de la antigua Dirección General de Pensiones Civiles.

A continuación se hará referencia a algunas de las - principales disposiciones de índole legislativa y administrativa que a partir de la época virreynal, hasta nuestros días se han dictado sobre el particular.

Todo induce a aceptar como cierto el hecho de que el primer antecedente jurídico de la previsión en México, en su aspecto de pensión, lo constituye una Real Cédula expedida - por el rey Carlos III el 29 de abril de 1761, disponiendo la creación en la Nueva España de un Montepío Militar, con la - finalidad de proveer el desamparo en que quedaban los deudos de los militares que morían al servicio del Rey.

Algunos tratadistas afirman que este ordenamiento no llegó a tener vigencia en la Nueva España, pero creemos que es posible sostener un punto de vista contrario tomando como base que en la propia Cédula se contiene una disposición expresa en el sentido de que a los soldados que fuesen trasladados a la Nueva España se les efectuasen los descuentos para el fondo del Montepío Militar, por lo que, con toda justicia, creemos puede afirmarse que este tipo de servidores de la Co rona Española quedaban sujetos a las disposiciones de la - -

Real Cédula a la que se viene haciendo referencia.

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

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

distraer el fondo, aplicándolo a objetivos distintos de aquellos para los que se constituyó, la integración de una junta de gobierno como máxima autoridad del organismo etc., lo que aunado a ciertas reglas tendientes a establecer la existencia y a delinear los objetivos de la institución completa el armonioso conjunto de disposiciones que hacen posible la larga existencia de los Montepíos -de los que como ya se dijo- el primero fué el militar.

La Cédula Real de Carlos III consta de seis capítulos; refiriéndose el primero a la integración de la Junta de Gobierno del Monte, el segundo y el tercero regulan todo lo concerniente a la Constitución y disposición del fondo del Montepío, el cuarto establece las obligaciones del Monte, en el quinto se señala la documentación que debe acompañarse para acreditar los derechos y disfrutar de los beneficios -pensiones- que se consagran y, por último, en el capítulo sexto se fijan las normas que deben observarse para contraer nupcias, haciéndose incapié en que un matrimonio efectuado contraviniendo dichas normas no daba derecho a pedir pensión.

Con fecha 10. de enero de 1776, se promulgó un nuevo Reglamento del Montepío Militar, abrogando la Real Cédula -- del 29 de abril de 1761, pero continuando, no obstante, la vigencia del Reglamento para la Organización de Oficinas y para la Aplicación de la Cédula de 1761 promulgado el 17 de junio de 1773, cuyas disposiciones esenciales son muy similares a las de la Cédula reglamentada.

Este reglamento del 10 de enero de 1776, se compone de once capítulos, con disposiciones generales acerca de la Junta de Gobierno del Monte, obligaciones de la Contaduría, Tesorería y Secretaría; constitución y disposición del fondo común, de los contribuyentes al fondo, de las personas con derecho a pensión, de los requisitos para disfrutar de las pensiones, de las normas aplicables a los matrimonios de oficiales y ministros incorporados al régimen del Monte y algunas prevenciones para la mejor observancia del reglamento en los dominios de Indias.

Los resultados observados en el funcionamiento del Montepío de Ministros, fueron positivos y puede afirmarse -- que cumplieron con la finalidad de compensar los escasos emolumentos que percibían los ministros de justicia, dentro y fuera de la Corte y el abandono en que dejaban a sus familias al fallecer. A este Montepío también quedaron incorporados los ministros de la Real Hacienda.

Es necesario señalar que, ya desde el año de 1765 se había dado una Real Orden para la creación de los nuevos Montepíos en España, con la finalidad de brindar protección a los empleados del servicio civil de la Corona, pero fué hasta el citado año de 1770 cuando sus beneficios se extendieron a la Nueva España, Santo Domingo, Puerto Rico y Cuba.

Como un complemento a esta Orden Real de 1765, se dieron nuevas disposiciones reales el 10 de mayo de 1776 y 20 de agosto de 1785, que dan lugar a la creación de los Mon

tepíos de Oficinas, extendiéndose la protección a los deudos de todos los empleados, con excepción de los jefes que disfrutaban de un sueldo mayor al tope señalado en la propia tabulación.

En el mismo año de 1785, se dispuso la creación del Montepío de Pilotos de la Real Armada, en protección de sus viudas, hijos y padres, aunque ya desde el año de 1775 se había establecido el fondo de socorros para inválidos de guerra (\*).

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

---

(\*).- Se sigue la reseña de la memoria elaborada en 1954 con motivo del 25 aniversario de la Dirección de Pensiones Civiles.

**B) MEXICO INDEPENDIENTE.**

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

Frecuentemente es el fenómeno en los movimientos que tienden a una transformación social, que las clases dirigentes llamadas a realizarlo, necesitan de un determinado período, que podríamos llamar de adaptación, para estar en posibilidad de captar las nuevas situaciones e instrumentar los -- nuevos criterios axiológicos con los que habrán de substituirse las base de la vieja organización, que en todos los -- aspectos se pretende superar o por lo menos modificar. En el caso del México independiente, los líderes de este movimiento, formados en la mentalidad de la Colonia, necesitaron adecuar sus ideas a la nueva situación que se creó al separarse en forma definitiva nuestro país de España, para formar una entidad independiente, a la que no se ajustaba en lo fundamental la organización política y administrativa del Imperio Español.

Por otra parte, es pertinente observar que tampoco -

era factible una transformación inmediata y total de aquella naciente sociedad, porque en la misma persistían arraigados, elementos de la vida colonial, adquiridos en el transcurso de los tres siglos de dominación española encontrándose aquí la razón de que gran número de instituciones secundarias que rigieron la organización colonial perdurasen, sin ser sometidas a una revisión de fondo, sino en épocas muy posteriores a la independencia.

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

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

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

Si bien es cierto que todas estas disposiciones se pueden considerar como el antecedente más directo de la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro del 12 de agosto de 1925, en lo relativo a los descuentos que de sus sueldos deben hacerse a los servidores del Estado para constituir un fondo de pensiones a favor de los mismos, por otra parte era evidente que al disponerse que dicho fondo ingresase en lo sucesivo a la Hacienda Pública, no podía obtenerse otro resultado sino un rotundo fracaso, atentos a la situación por la que atravesaba el Estado, que no había logrado aún una eficiente organización administrativa -como lo fué en su época la colonial- ni la consolidación política de sus instituciones y menos un orden en sus finanzas, totalmente en bancaroto, principalmente motivada por el colapso de la minería, la fuente más saneada de la economía de la Nueva España.

A los factores anteriores hay que añadir la anarquía creciente que imperaba en el territorio nacional dado el con frontamiento de las corrientes ideológicas de aquel tiempo, agregándose a todo ello el pavoroso problema que era para el gobierno cubrir los haberes del ejército. A este respecto -sírvanos de ejemplo la situación imperante en los régimenes de Gómez Farías, Santa Ana y Bustamante, cuyos ingresos no -

rebasaron la suma de trece millones anuales, dándose la paradoja de que, pagar los haberes de cinco mil soldados y dieciocho mil jefes y oficiales que constituían el ejército de la época, representaba una nómina de catorce millones.

Esta situación explica por sí sola el hecho de que los servidores del Estado Mexicano, en un lapso aproximado de un siglo, se encontrasen en el más completo desamparo, al no existir una legislación por la imposibilidad absoluta del Erario para cubrirles ya no las pensiones, sino sus sueldos, que era con el único medio que contaban para subvenir a sus múltiples necesidades y que además de raquítico tenía como característica principal su incertidumbre, dándose como resultado que los empleados públicos quedaron abandonados enteramente a su suerte agravándose aún más su situación porque el gobierno se vió imposibilitado para atenderlos en materia de pensiones, no obstante que inexplicablemente a los servidores públicos se les continuó descontando de sus paupérrimos sueldos las cuotas para el fondo de pensiones, lo que obviamente propició un grave descontento y dió lugar a prácticas viciadas en la prestación de los servicios públicos.

A partir de 1824, en que se suprimen los Montepíos, hasta la promulgación de la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro de 1925, por las razones apuntadas, la legislación relativa a pensiones civiles fué sumamente parcial, deficiente y asistemática, desapareciendo por completo toda idea de que la pensión es un derecho del empleado público y cuestio-

nándose la mayoría de las veces el deber jurídico que tiene el Estado de proteger al equipo humano que utiliza, al grado de que en esta Ley General de Pensiones Civiles de Retiro de 1925, expresamente se aclara que el Estado tiene un deber de tipo moral de proteger a sus trabajadores, no obstante -- que la vida política, social y económica del pueblo mexicano discurría ya al amparo de la magna obra legislativa del Constituyente de Querétaro y de las concepciones e instituciones jurídicas que son producto del movimiento revolucionario de 1910.

Es conveniente hacer una breve referencia a algunos aspectos de la actividad legislativa en el México independiente, con el objeto de presentar en forma por demás suscinta los principales avances, retrocesos y modalidades que -- adoptó la pensión civil.

Como ya se había señalado, en el año de 1824 se dictaron las disposiciones que pusieron término a la organización y funcionamiento de los montepíos como instituciones -- producto del Derecho español, toda vez que éstos se agregan a la hacienda pública, quedando el pago de pensiones única y exclusivamente a cargo del Estado.

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

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

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

Cabe notar que en este período no existía la distinción actual entre trabajadores al servicio del Estado y miembros de la milicia, pues a ambas ramas se les consideraba como servidores públicos, aunque si bien es cierto que se dieron disposiciones específicas para cada uno de estos grupos, lo que se puede constatar en la disposición del 4 de junio - de 1851, que establece la obligación a cargo de los pagadores de las pensiones de tratar por igual a las viudas y huérfanos de los civiles y militares.

Un grave retroceso en la incipiente política seguida en la materia en análisis se constata claramente con una disposición del 31 de diciembre de 1855 en la que se ordena que a partir del 1o. de enero de 1856 se suspenden todos los descuentos para Montepíos y se aconseja a los trabajadores públicos que se organicen en corporaciones independientes a manera de cajas de ahorro particulares, que desde luego, no -- tienen capacidad para resolver el problema de las pensiones, ya que por otra parte el Estado se desentiende por completo-

del problema y se niega sistemáticamente a hacer aportaciones económicas para tal fin; que en concomitancia con las de los trabajadores, creasen un fondo suficiente del que se pudiera disponer para resolver los casos de empleados decrepitos o la situación de desamparo de los familiares de los fallecidos prematuramente, no siendo tampoco posible otorgar pensiones con base en los ingresos inmediatos, que por lo reducido jamás podrían integrar un fondo suficiente. Puede afirmarse pues, que con esta disposición contenida en el Artículo 10 de la Ley de Presupuestos Generales de la República del 31 de diciembre de 1855, prácticamente el Estado abandona a su propia suerte a sus servidores.

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

Aunque parezca increíble, la gravedad de la situación llegó al extremo de ordenar que las pensiones concedidas y que se encontraban en pleno disfrute por sus beneficiarios, fuesen revisadas por una comisión designada para tal efecto, a la que se le dieron facultades para negar o ratificar el derecho a su goce, suspenderlo o modificarla, sin cu-

yo requisito no procedía el pago correspondiente. La comisión se preocupó únicamente por negar y suspender los beneficios de pensiones a los servidores públicos.

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

Esta disposición del Constituyente de 1857 y las frecuentes crisis políticas que vivió el país como consecuencia de las intervenciones francesa y americana y las reiteradas luchas internas, determinaron que el gobierno expidiera copiosa legislación a favor de los militares, que de hecho fueron considerados como una clase privilegiada, en detrimento de los justos derechos de la burocracia, habiéndose expedido, con el deliberado propósito de favorecer a los deudos en los integrantes del Ejército, un total de doce leyes en un lapso de apenas cuarenta años, del 18 de julio de 1862 en que se promulga la primera, hasta el 10. de noviembre de 1902 la última.

La tendencia de favorecer a la milicia sólo tiene, - en el largo período que anotamos, algunas excepciones que se ñalamos:

1).- Circular sobre pensiones a los empleados del -- Cuerpo Diplomático, de fecha 5 de marzo de 1857, reglamentaria de las Leyes del 25 de agosto de 1856 y del 26 de enero de 1857. Posteriormente, el 9 de junio de 1896, se promulga el Reglamento de la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano, conteniendo disposiciones sobre el beneficio de jubilación para estos trabajadores.

2).- Al magisterio se le concedió el beneficio de la pensión a través de las diferentes Leyes, desde el 3 de junio de 1896, en que es expedida la Ley Reglamentaria de la - Instrucción Obligatoria para el Distrito Federal y Territorios de Tepic y Baja California, que consagra el derecho de los maestros para solicitar su retiro con goce de sueldo íntegro si acreditaban más de 30 años de servicios satisfactorios. Este ordenamiento fué abrogado por la Ley de Educación Primaria para el Distrito y Territorios Federales del 15 de agosto de 1908, que en nada mejoró las pensiones a los maestros, principalmente porque se omitió el establecimiento de requisitos y cuotas, error que se subsanó hasta el año de - 1916, mediante la expedición del Reglamento respectivo.

3).- Por lo que se refiere a los empleados de correos que se incapacitaban en el transporte de la correspondencia, a través de un Decreto del Congreso expedido el 20 -

de noviembre de 1856, se les otorgó el derecho a pensión, -- desconociéndose el tiempo de vigencia de esta disposición -- porque no existen antecedentes de su desaparición.

4).- En cuanto a los demás funcionarios y empleados del orden civil, en el presupuesto de egresos de la Federación, correspondiente al año fiscal 1908-1909, se le conceden al Ejecutivo Federal facultades para otorgarles pensiones de retiro, pero fijando al mismo tiempo tal número de taxativas y requisitos que prácticamente transformaban su naturaleza de derecho y la convertían en una gracia especial. Expresamente se declara en el texto de la ley presupuestaria -- que estas pensiones no constituyen derecho alguno, ni para -- obtenerlas ni para disfrutarlas una vez obtenidas, por lo -- que podían ser revocadas, suspendidas o disminuídas con entera libertad y en cualquier tiempo; no eran transmisibles, se concedían por un mínimo de 30 años de servicios y en casos -- excepcionales por inutilización, edad avanzada o accidente -- de trabajo. Las disposiciones contenidas en esta Ley Presupuestaria invariablemente se reproducen en los presupuestos de los años sucesivos hasta el ejercicio fiscal 1912-1913, -- con apoyo en el cual se concedieron pensiones todavía en el -- año de 1926, ya en plena vigencia de la Ley General de Pen--siones Civiles de Retiro del 12 de agosto de 1925, que expresamente contemplaba este supuesto en su artículo 23.

Finalmente, dentro de esta sinopsis legislativa respecto de la pensión civil en el México independiente, cabe --

hacer mención a la Ley de Pensiones, Montepíos y Retiros del 29 de mayo de 1896, que en realidad y en estricto derecho es el primer ordenamiento en México que lleva esta denominación, siendo además importante por ser un intento de sistematizar y ordenar las disposiciones sobre el particular y porque además constituye un serio esfuerzo del Estado para otorgar protección a sus servidores.

**C) MEXICO REVOLUCIONARIO**

Tanto el movimiento revolucionario de 1910, en sus diversas etapas, como las instituciones jurídicas y sociales que de él toman su existencia, han sido objeto de exhaustivas investigaciones cuya seriedad merece nuestro reconocimiento. Por esta razón únicamente se hará el repaso de los hechos históricos que interesan al objetivo del presente estudio, por más que estemos conscientes que no es posible ni se pretende así- contemplarlos en una forma aislada sino que, por el contrario, guardan una íntima relación con el todo que es la Revolución Mexicana.

Es importante señalar que desde los inicios de la Revolución de 1910, se pone de manifiesto que su origen y razón de ser se encuentra en la búsqueda de soluciones a los problemas de tipo social existentes, aunque si bien la proclama de contexto eminentemente político que se usa como bandera es la de "Sufragio Efectivo no Reelección", enfilada -- contra la dictadura porfirista.

Sin embargo, la realidad es que en el fondo del movimiento revolucionario se debatían males de tipo social, como se pone de manifiesto en las proclamas del Partido Liberal Mexicano y a pesar de que en las filas liberales militaban gran cantidad de liberales clásicos, como la característica fundamental del Siglo XX son los problemas sociales, fueron éstos los que acabaron modelando lo que pudiéramos llamar la segunda fase del movimiento revolucionario, que nace como -- consecuencia del asesinato del Presidente Madero y del Vice-

presidente Pino Suárez.

No obstante las inquietudes manifestadas por las clases dirigentes durante el período comprendido desde la independencia hasta los primeros acontecimientos que marcan el inicio de la Revolución de 1910, puede decirse que la institución de la seguridad social en esta etapa de nuestra historia no encuentra cabida en el pensamiento de nuestros gobernantes, quizá porque, como lo señala el Doctor Mario de la Cueva en su Derecho Mexicano del Trabajo, el pensamiento liberal tiende a plasmarse en una concepción clásica de la postura de esta ideología y llega a caer en las contradicciones ya conocidas, que en los posteriores análisis sobre las consecuencias que acarrearán tanto el individualismo como el liberalismo se han llegado a determinar, es decir, el exceso de libertad en el individuo, premisa fundamental de esta corriente de pensamiento, deriva en injusticias y males de tipo social muy difíciles de remediar.

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

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

El problema político de México, provocado por la reelección constante e indefinida del General Díaz en la Presidencia de la República, y todavía más, con motivo de la existencia del grupo "científico" que lo rodeaba, hizo crisis en el año de 1910, cuando la imposición del dictador para un -- nuevo período de gobierno precipitó el movimiento revolucionario, que originalmente se amparó bajo la bandera del lema "Sufragio Efectivo No Reelección", sin embargo, detrás de -- esa causa, que por su propia naturaleza sólo podía atraer a la lucha a individuos que se encontraban preparados para el ejercicio de la democracia -que en las circunstancias de la época eran los menos-, se escondían otras que, si bien es -- cierto eran ajenas al problema estrictamente político, afectaban directamente a las grandes masas de población formadas principalmente por los campesinos y los obreros, urgiéndoles a lanzarse al torbellino de la revolución, como única vía para hacerse oír en su legítima demanda de justicia. Este es el motivo del asombroso desarrollo que habría de tener el movimiento, pues al incorporarse a él fuertes contingentes de hombres que vislumbraban en la revolución la única esperanza para salir de la abyecta situación en que vivían, fué razón por demás poderosa para asegurar desde ese momento el éxito-

de la lucha.

Estas causas que señalábamos, distintas de las meramente políticas, a las que tan poca relevancia se dió durante los primeros pasos de la Revolución, --no obstante que ya habían sido apuntadas por precursores ideológicos del movimiento como Andrés Molina Enríquez en su libro "Los Grandes Problemas Nacionales", publicado en el año de 1908 y Wistano -- Luis Orozco, en su obra "Legislación y Jurisprudencia Sobre Terrenos Baldíos de 1895", se encuentran en la realidad económica y social imperante en el país, que se fué creando a lo largo del régimen porfirista. Tal realidad, por todos conceptos dolorosa, creaba la existencia de profundas desigualdades sociales, de inicuas y oprobiosas diferencias entre una minoría privilegiada que, además de tener y usufructuar la propiedad de grandes fortunas, contaba con el apoyo incondicional del poder político, al lado de una inmensa mayoría que, sujeta a la más triste explotación, vivía en condiciones de extrema miseria.

El Lic. Luis Cabrera plasmó, en un artículo periodístico (\*) publicado a principios del mes de abril de 1911, Título "La Solución del Conflicto", el hecho de que en este período encuentran "relevante manifestación instituciones en caminadas a la explotación de los débiles como son el caciquismo, consistente en la presión despótica que llevan a cabo las autoridades locales que están en contacto con las clases proletarias y que se hace sentir por medio del contingente (\*) Veinte años Después.-Lic. Blas Urrea (Luis Cabrera) Tercera Edición P.P.49-50.-Ediciones Botas.México, 1938.

te, de las prisiones y presiones arbitrarias, de la Ley fuga y de otras formas de hostilización y de entorpecimiento a la libertad del individuo, principalmente trabajadores y campesinos; el peonismo, que se traduce en una esclavitud de hecho o servidumbre feudal a que está sujeto el peón jornalero, sobre todo el enganchado o deportado al sureste del país y que es posible y subsiste debido a los privilegios económicos, políticos y judiciales de que goza el hacendado; el fabriquismo o sea, la servidumbre personal y económica a que se haya sometido de hecho el obrero fabril, a causa de la situación privilegiada de que goza en lo económico y en lo político el patrón, como consecuencia de la protección sistemática que se ha creído necesario impartir a la industria, por las autoridades gubernamentales; el hacendismo, que se manifiesta en la presión económica y la competencia ventajosa que la gran propiedad rural ejerce sobre la pequeña, a la sombra de la desigualdad en el impuesto y de una multitud de privilegios de que goza aquélla en lo económico y en lo político, que hace posible la constante absorción de la pequeña propiedad agraria por la grande, trayendo como consecuencia la concentración de la tierra en un número cada vez menor de personas, el científicismo o sea el acaparamiento comercial y financiero y la competencia desastrosa que ejercen los grandes negocios sobre los pequeños, como consecuencia de la protección oficial y de la influencia política que sus directores pueden poner al servicio de aquéllos y, por último, el extranjerismo que se traduce en un predominio y competencias -

ventajas que ejercen, en todo género de actividades, los extranjeros sobre los nacionales, como consecuencia de la situación privilegiada, que les resulta de la desmedida protección que reciben de las autoridades nacionales y del apoyo y vigilancia de sus representantes diplomáticos".

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

Si bien es cierto que esta muchedumbre de desvalidos poco o nada entendían de las cuestiones políticas, que en los planes y manifiestos se destacaban como causa fundamental del movimiento, sí sabían, porque lo habían sufrido y lo seguían sufriendo, del hambre, del encarcelamiento arbitrario, del abuso del patrón, y del despojo de la tierra y de sus demás bienes, lo que los impulsó a entrar a la contienda con el deliberado y firme propósito de erradicar de una vez por todas esas intolerables injusticias.

No entraremos al análisis detallado de las múltiples

disposiciones legislativas y de índole administrativa que, en materia de seguridad social para los trabajadores del Estado, surgieron a partir del movimiento armado de 1910, pero, sí es timamos necesario referirnos a la labor del Constituyente de 1917, y a los principales antecedentes legislativos inmediatos a la vigente Ley del ISSSTE.

También se tratará de demostrar, la incongruencia que existe para la fundamentación jurídica de la vigente Ley del ISSSTE, que como veremos nace con anterioridad a la reforma del Artículo 123 Constitucional, en que se crea el Apartado B y también, con antelación a la expedición de la vigente Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pues en estricto orden cronológico jurídico es obvio que la Ley del ISSSTE, debió haber tenido un nacimiento posterior a los ordenamientos antes mencionados o por lo menos haberse efectuado las reformas necesarias para su concordancia, con el texto constitucional y la Ley, reglamentaria de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores.

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

del mismo año, por disposición contenida en su artículo lo. transitorio.

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

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

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

"El Gobierno Federal, en reconocimiento de su obliga

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

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

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

Estas organizaciones fueron precisando cada vez más los objetivos de su acción, convirtiéndose muy pronto en defensores de los derechos y demandas de los servidores del Estado, entre las que se incluía la exigencia al gobierno para que se expidiese un ordenamiento que regulase las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, presión que obligó al régimen del General Lázaro Cárdenas a la promulgación, el 27 de septiembre de 1938, del primer Estatuto de -

los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, mejor conocido por Estatuto Jurídico, que al ser sometido a la Cámara de Diputados para su aprobación, originó acaloradas - discusiones, oponiéndose algunos grupos a su promulgación. - Discusiones en las que se pronunciaron frases como las siguientes: "Ni sindicatos de empleados oficiales, ni derecho de huelga contra el Estado", "Los conflictos no podrán traducirse en paralización de actividades", "Es muy grave la aprobación del Estatuto Jurídico", "Esto es una violación patente a la Constitución", "La nueva ley, será un barril de pólvora para el gobierno y la esclavitud para los empleados", e incluso no faltó tampoco la nota, ya no irónica, sino chusca, al decir que si se aprobaba el Estatuto, se formarían "Sindicatos de ritmo", aludiendo sin duda a las taquígrafas "bienmaquilladas y meneadoras", y por cierto tipo de empleados a los que en aquella época se llamaba "fifis".(\*)

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

(\*) Profr. Edgar Robledo Santiago. - "Historia de la FST." México 1969.-

de la realidad mexicana y del momento de la evolución  
vimos. Porque la democracia social, al mismo tiempo que  
ta el ejercicio abusivo del Poder Público, regula adecu-  
mente la aplicación del principio de autoridad y asegura  
los ciudadanos tranquilidad y paz en el servicio que presta  
al Estado.

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

A ustedes corresponde conservarlo y defenderlo con  
la misma pureza de intención de su autor, para lograr en el  
futuro su perfeccionamiento integral" (Proemio al NUEVO ESTA-  
TUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA --  
UNION, México, Abril de 1941.)

El Artículo 2o. Transitorio de este ordenamiento dis-  
pone: "Se abroga el Decreto que estableció el Estatuto de -  
los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, pro-  
mulgado el 27 de septiembre de 1938, así como todas las dis-  
posiciones que lo reformaron o adicionaron y las demás que -  
se opongan a esta Ley".

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

b).- De todo mundo es conocido que la seguridad so--

cial surge como un producto o consecuencia de la lucha de - clases. Bástenos recordar que las primeras disposiciones en la materia fueron dadas por el Canciller Bismarck, con el pro pósito de mediatizar las crecientes demandas de la clase tra bajadora alemana y como una medida política en contra de las corrientes de pensamiento, derivadas de la obra de Carlos - Marx y Federico Engels, que en esa fecha servían de bandera al movimiento proletario alemán, encabezado por Lasalle.

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

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

Esta es la razón por la que el Presidente Calles, pa ra satisfacer la creciente demanda de los servidores públi- cos de aquélla época, tuvo que acudir al expediente de facul

tades extraordinarias para la promulgación de la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro de 12 de agosto de 1925 y esto también es lo que permite que el estado mexicano, viviendo ya una etapa revolucionaria, hubiese considerado de tipo moral, la obligación que tenía de proporcionar servicios en materia de seguridad social a sus trabajadores.

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

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

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

"ARTICULO 123.- ...XXIX.- Se considera de utilidad social, el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos por lo cual, tanto-

## C A P I T U L O    I I I

MARCO JURIDICO VIGENTE.  
(ANALISIS DE LA LEY).

- A) .- EL I. S. S. S. T. E.
  - a) NATURALEZA JURIDICA
  - b) PATRIMONIO
  - c) ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO
- B) .- AMBITO DE APLICACION DE LA LEY.
  - a) ENTIDADES Y ORGANISMOS SUJETOS  
AL REGIMEN
  - b) PERSONAS FISICAS SUJETAS AL -  
REGIMEN
- C) .- PRESTACIONES EN LA LEY DEL ISSSTE.
  - a) MEDICAS
  - b) ECONOMICAS
  - c) SOCIALES.

**EL I.S.S.S.T.E.**

**a) NATURALEZA JURIDICA.**

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

Es manifiesta la forma en que en el ámbito de la Administración Pública Mexicana, ha proliferado la existencia y funcionamiento de este tipo de organismos públicos, que muchos tratadistas engloban en el denominado sector paraestatal de la Administración, diferenciándolos de esta manera de los órganos centrales que integran el rubro de Sector Estatal.

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

El Maestro Fraga (\*) después de citar las teorías de

---

(\*).- Gabino Fraga Derecho Administrativo 10a. Edición, editorial Porrúa, S.A. México 1963 página 22.

diversos juristas franceses, entre ellos Laubadère, León Duguít, Jéze y Bonnard, intenta una definición del servicio público concibiéndolo como "La actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económica o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad".

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

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

1.- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o de-

---

(\*) Manual de Derecho Administrativo, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1972 Página 70.

rechos que le aporte y otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico; y

II.- Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fi nes de asistencia o seguridad social".

Con referencia a esta disposición transcrita, y en relación con el problema de la creación de las Instituciones descentralizadas por servicio, el Maestro Andrés Serra Rojas (\*) sostiene que:

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

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

(\*) Derecho Administrativo. Sexta Edición. Tomo I. Página - 583 a 585.

la Ley.

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

Este sistema estuvo en vigor hasta la aparición de la Ley de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que estableció en su Artículo 2o., que además de su creación por la ley, los organismos descentralizados podían ser creados por decreto del Ejecutivo Federal.

Desde luego esta segunda parte es -según nuestro criterio-, inconstitucional porque el Congreso de la Unión no puede delegar una facultad legislativa de tanta trascendencia como es la creación de organismos descentralizados federales.

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

Hasta hoy el problema se ha visto con relativo recelo porque los que han sido creados han contado con la aquiescencia o desinterés de los interesados. El camino lógico, -

cuando surjan los conflictos, es dejar que el Poder Judicial de la Federación, examine la validez o la conveniencia de estos organismos descentralizados por decreto o se establezcan ciertos principios en la Constitución regulando la materia - de la descentralización.

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

De todas maneras, la forma normal deberá ser que - - ellos se formen de acuerdo con una ley. Una ley de organización y funcionamiento administrativo, creadora de una situación jurídica general segura, que no podrá ser modificada - más que por un acto legislativo de la misma naturaleza. Desde luego nos lleva a reflexionar que los organismos descen--tralizados creados por una ley en ningún caso podrán ser modificados por un decreto.

La ley es la forma normal de crear una institución - descentralizada y puede revestir formas diversas, entre - - otras las siguientes:

1.- Por medio de una ley que en forma expresa cree - una institución descentralizada y su régimen jurídico, por - medio de una ley que comprenda: denominación y fines, personalidad jurídica, organización, patrimonio, régimen económico y financiero y relaciones con el Estado, sus trabajadores y el público.

2.- Por medio de una ley administrativa que cree la institución pública y reserve su reglamentación al Poder Ejecutivo, sería éste el único caso que el ejecutivo cumpliera con el "ejercicio de facultades administrativas".

Tampoco se deben crear estos organismos por medio de reglamentos, si no se encuentran en el segundo caso señalado.

El segundo, como lo hemos comentado antes, se ha venido cumpliendo por medio de decretos, acuerdos u órdenes - que crean organismos descentralizados con supuestas facultades administrativas. No hay ningún precepto constitucional - que autorice al poder administrativo la creación de un ente público. Toda descentralización implica un fraccionamiento - del poder, por lo que un acto administrativo que cree una esfera de competencia, debe estar contenido en la Ley".

Debemos señalar que existe un consenso general en -- los escritores mencionados acerca de que el ISSSTE es un organismo público descentralizado por servicio. Así lo afirma el maestro Fraga en su obra citada, página 225, en el que - trasciende inclusive la importancia del organismo porque precisamente con él inicia el "estudio particular de algunas de los principales organismos que reconoce nuestra legislación".

El maestro Andrés Serra Rojas, señala en la página - 654 del tomo I de su aludida obra como características de la Institución las siguientes:

I.- Es una institución federal.- Artículo 13 de su Ley.

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

III.- Con personalidad jurídica.- Artículos 4o. y - 101.

IV.- Con patrimonio propio. Artículo 4o.

V.- Con capacidad jurídica para celebrar toda clase de actos y contratos así como para defender sus derechos ante los tribunales o fuera de ellos y para ejercitar las acciones judiciales o gestiones extrajudiciales que le competan. Artículo 101.

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

VII.- Tiene un régimen jurídico general contenido en su Ley orgánica".

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

"La Ley atribuye al Estado el "deber" primario funda

mental de proteger al equipo humano que utiliza, pero la administración y manejo de esta importante materia se ha juzgado conveniente entregarse a un Organismo Público Descentralizado por Servicio, que auxilie eficazmente a la administración, en dicho Ramo.

Las razones para optar por un sistema de descentralización son obvias.

a).- El manejo de los asuntos del Instituto debe hacerse con criterio fundamentalmente de tipo técnico y no simplemente burocrático.

b).- Se proporciona oportunidad a los mismos contribuyentes al Fondo para intervenir en la administración de éste.

c).- Se da al Instituto posibilidad de administrar - su propio patrimonio con margen de inversiones que permitirán una incrementación considerable de sus reservas.

d).- Se le dota de personalidad jurídica propia, que lo capacita para lograr una mejor defensa de los intereses encomendados a su manejo".

La exposición de motivos señala también que, si bien es cierto que se dota a la Dirección de la autonomía suficiente para una mejor realización de sus funciones, de acuerdo con la experiencia mexicana, el Ejecutivo se reserva controles que califica de necesarios, tales como:

"El de representación en el órgano máximo de la Ins-

titución, que es la Junta Directiva, mediante la designación de tres consejeros propietarios y tres suplentes, debiendo ser uno de ellos Presidente, con la prerrogativa de voto decalidad:

El control administrativo mediante la designación del Director.

El control actuarial, mediante la revisión técnica de provisiones y cálculos.

El control contable de auditoría y glosa;

El control de revisión de otorgamiento de pensiones.

El control de inversiones, y

El control de desistimiento de acciones judiciales que afecten al Erario.

El control de interpretación legislativa.

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

Agregando que este Instituto tendrá a su cargo las prestaciones que la Ley establece.

En cuanto a las funciones que el Instituto debe rea-

lizar, se encuentran determinadas en el Artículo 102, siendo posible agruparlas en:

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

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

c).- Funciones Administrativas, por las que crea, es tructura y determina las funciones de sus dependencias, inte grándolas con el personal necesario. Dichas funciones se es- tablecen en las fracciones IX, X y XI, otorgándole atribucio

nes para organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas, expedir los reglamentos para la debida prestación de sus servicios y de su organización interna y para difundir conocimientos y prácticas de previsión social.

Someramente diremos que la redacción de este precepto en muchos casos es tautológica, válganos de ejemplo la fracción I, que determina funciones para otorgar y administrar los diversos servicios a cargo del Instituto, en relación con la fracción IV que se refiere al otorgamiento de las jubilaciones y pensiones, función que incuestionablemente queda comprendida en la facultad genérica a que se refiere la fracción I; la misma crítica cabe hacer a la fracción VII, en relación con la fracción VI, ya que adquirir bienes muebles e inmuebles queda comprendida dentro de la facultad genérica para realizar toda clase de actos jurídicos, como serían precisamente los relativos a La adquisición de bienes.

Por lo que hace a las fracciones IX y X, significan una misma cosa organizar sus dependencias, fijando la estructura y funcionamiento de las mismas y expedir los reglamentos para su organización interna.

**b) PATRIMONIO.**

La parte final del artículo 4o. de la Ley, anteriormente transcrito, atribuye al Instituto la posesión de un patrimonio propio.

Esta disposición encuentra su fundamento en el hecho de que el Instituto, al igual que cualesquiera otra entidad similar, para alcanzar sus finalidades, requiere recursos económicos.

El capítulo décimosegundo de la ley, en sus dos secciones, está encaminado a determinar el régimen económico y financiero del Instituto, a través de una serie de disposiciones que regulan la constitución del Patrimonio y las inversiones del organismo.

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

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

Las fracciones II y III establecen la fuente más importante de financiamiento de la Institución, o sean, las aportaciones que los trabajadores, pensionistas y las entidades y organismos sujetos al régimen deben efectuar, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 15, 20 y 24 de la propia ley.

En efecto los artículos 15 y 20, obligan respectivamente a los trabajadores y al Estado y organismos incorporados, a aportar al Instituto el 8% y el 12.75%, del importe de los sueldos que se pagan a los trabajadores y que, como ya se dijo, constituyen la fuente de ingresos más importante para el sostenimiento de los servicios.

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

Con relación a las primeras, hemos de afirmar que se inspiran en uno de los principios fundamentales que conforman la institución de la prescripción en general, es decir, utilizar el paso del tiempo para sancionar la negligencia de los interesados y procurar una elemental certeza en las relaciones jurídicas de la Institución.

Por lo que hace a las segundas, que además se encuentran reglamentadas en los artículos 128, 129 y 130 de la ley,

tienen como finalidad conminar a los sujetos al cumplimiento de las obligaciones que ésta les impone, convirtiéndose indirectamente, cuando se presenta la acción u omisión sancionables, en una fuente de ingresos compensatorios o indemnizatorios, por los daños o perjuicios que reciente el patrimonio del Instituto. Cabe aclarar que en 14 años de existencia, el Instituto no ha impuesto ninguna sanción por este concepto.

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

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

las donaciones herencias y legados que se hicieron a favor - del mismo y por último, los muebles e inmuebles que las entidades y organismos destinen y entreguen para el servicio público que establece la Ley.

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

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

Por tratarse, como ya lo habíamos apuntado, de que - la fuente de aprovisionamiento financiero más importante con que cuenta la Institución, la constituyen las cuotas y aportaciones que deben efectuar tanto los trabajadores como las entidades y organismos públicos sujetos al régimen de la -- ley, nos atrevemos a formular el siguiente comentario sobre las mismas.

En el renglón de cotizaciones para el sostenimiento de los servicios que tiene a su cargo el ISSSTE, es de capital importancia determinar, así sea conceptualmente, la cali

dad con que el Estado como ente jurídico debe contribuir al sostenimiento del sistema.

Con fundamento en la relación de trabajo que se establece entre el servidor público y la entidad u órgano estatal al que presta sus servicios, el estado está obligado a contribuir al sistema encargado de proporcionar la seguridad social a sus trabajadores, es decir, esta obligación le viene al estado en virtud de colocarse en este caso específico en calidad de empleador dentro de la relación laboral. Así mismo podemos contemplarlo como un obligado a contribuir al régimen de seguridad social por el interés que como Estado debe tener en que se proporcione, en que su población disfrute de un servicio público cuya prestación por naturaleza obliga en primer orden al propio Estado. Esta concepción de las obligaciones del Estado para cotizar al sistema no quedó establecida, con la claridad necesaria, en la ley vigente y, si bien es cierto que las entidades y organismos públicos aportan en una cantidad superior a las cotizaciones que corresponden a los trabajadores, también lo es que dichas aportaciones, que se traducen en un 4.75% superiores al 8% de los trabajadores, en la actualidad no bastan para el sostenimiento del sistema, por lo que estimamos que los ingresos del Instituto deben acrecentarse haciendo efectiva la obligación del Estado como estado de contribuir a su financiamiento, que deriva de la comprensión de que las instituciones de seguridad social se fundamentan en una ideología de solidaridad.

En el ámbito del Derecho Comparado existen ordenamientos en los que se impone al Estado como tal, la obligación de contribuir al financiamiento de las instituciones de seguridad social y creemos que es posible fundar, tratándose del financiamiento del Instituto, la obligación que el estado mexicano tiene de contribuir al mismo, ya que es el primer interesado en proporcionar los servicios del cuidado y atención de la salud, a los recursos humanos que utiliza para el cumplimiento de sus funciones, así como protegerlos de los riesgos e infortunios que al hombre depara la existencia.

Otra alternativa que es posible llevar a la práctica, consiste en realizar un cálculo actuarial de las obligaciones del Instituto y de los gastos que importa su gestión para, con base en él, establecer un sistema de cotizaciones al fondo semiprogresivo, con fundamento en la cuantía de los salarios básicos que perciban los trabajadores, con la idea fundamental de gravar en menor grado los salarios más bajos y en una proporción mayor los más altos, principalmente procurando establecer las normas con sujeción a las cuales deberán otorgarse las prestaciones económicas a cargo del Instituto, que por su permanencia y duración pueden llegar a originar su desequilibrio financiero, al soportar cargas que no han sido previstas al constituirse la reserva técnica que apoya su otorgamiento.

La experiencia ha demostrado, sobradamente, que un problema fundamental, para la adecuación de los instrumentos

legales a la realidad que vive el Instituto, consiste en realizar un análisis exhaustivo del actual sistema de cotizaciones al fondo, tanto por parte de los trabajadores como por lo que hace a la obligación de las entidades y organismos públicos y los del propio Estado como tal.

Deberá pues estudiarse con todo detenimiento este sistema, a efecto de hacerlo congruente con las cargas económicas que soporta la institución, para el sostenimiento de las prestaciones.

Debemos estar conscientes de que un régimen de seguridad social, exige para el logro de sus objetivos, contar con fuentes de aprovisionamiento de recursos financieros perfectamente estructuradas en relación a las cargas que ha de soportar. Si este requisito no se cumple, la única consecuencia que es posible esperar, será un fracaso total del sistema.

Los recursos financieros deben estar en relación directa con los compromisos de la institución y, para calcular los son necesarios, además de una correcta programación y planeación de los servicios, los cálculos actuariales que permitan prever a corto, mediano y largo plazo las posibilidades de desarrollo institucional y las eventualidades del gasto que el régimen reportará al irse cumpliendo las condiciones legalmente establecidas para los beneficios de los de rechohabientes.

Este cálculo actuarial, base para el correcto aprovi

sionamiento de recursos financieros no fue elaborado al transformarse el sistema de pensiones civiles en el actual régimen de seguridad social para los trabajadores del Estado.

Principalmente se omitió efectuarlo para el renglón de servicios médicos, cuya prestación fue posteriormente agregada al Instituto, sumándose a los demás beneficios que venía cumpliendo la extinta Dirección de Pensiones Civiles.

Técnicamente se sostiene y con razón, que el funcionamiento y la prestación de servicios realizados por el aparato estatal requiere de una serie de previsiones que de no llevarse a cabo producen el atrofiamiento de sus órganos por incapacidad para el cumplimiento de sus objetivos. Estas previsiones, al no ser tomadas en la forma debida, son las que están llevando al Instituto a un estado de imposibilidad para cumplir con las obligaciones que su ley orgánica le impone.

De esta manera el estudio del sistema de cotización supone la previa realización del cálculo actuarial de los recursos y los compromisos del Instituto y nunca será correcto transformar dicho sistema sin tomar en cuenta la base anterior.

Sin embargo, cualesquiera que sea la realidad actuarial por la que atraviesa el organismo, es indispensable contemplar otros aspectos secundarios y, no por ello menos importantes, que es necesario tomar en consideración, indepen-

dientemente de la realidad que vive el Instituto, porque obedecen y se fundamentan en principios rectores de cualquier régimen de seguridad social.

En este orden de ideas, resalta por su importancia el hecho de que un régimen de seguridad social tiene como principal objetivo la protección de sus asegurados contra los riesgos e infortunios de la vida y cuando se haya presentado un estado de necesidad.

Para ello debe imaginarse un sistema que permita la implantación de prestaciones adecuadas para hacer desaparecer y remediar esos estados de necesidad.

El que una prestación sea adecuada quiere decir que debe tener la misma intensidad que puede apreciarse en la necesidad, no rebasarla pero tampoco quedar a manera de paleativo con relación a ella. Este concepto es de capital importancia principalmente en el renglón de las llamadas prestaciones económicas y de modo singular en las jubilaciones y pensiones que, definitivamente, en el régimen de la Ley vigente, no fueron calculadas con criterios aplicables a un sistema de seguridad social.

No se puede afirmar que un sistema que permite la percepción en vía de jubilación o de pensión de cantidades exorbitantes a las necesidades que tiene una familia en nuestro medio para conducir en condiciones de decoro y de dignidad su existencia, es decir, que rebase los índices medios de ingreso normal de los trabajadores en activo y del

costo de la vida, sea un sistema que obedezca a normas y cri  
terios de seguridad social.

Un principio básico de todo régimen de esta naturaleza es el de hacer descansar en los individuos económicamente fuertes, la carga que representa el cuidado, impulso, fortalecimiento y apoyo que la organización estatal debe dar a las clases o sectores débiles, a los individuos o grupos que son presa del infortunio y de la desgracia y que por tanto no tienen acceso, en igualdad de condiciones en la participación de la riqueza creada y en el aprovechamiento de los satisfactores.

Este es el sentido del criterio rector, consistente en dar a las instituciones de seguridad social un objetivo de redistribución de riqueza, que substituye al principio compensatorio que animó y fundamentó la misión de este tipo de organismos en sus etapas iniciales.

Por eso, hoy día, es absurdo afirmar, en materia de pensiones y jubilaciones, que no es posible establecer o fijar la percepción de cantidades máximas con motivo de estas prestaciones y que debe siempre hacerse un cálculo para jubilar o pensionar a los trabajadores sujetos al régimen, con base en la totalidad de los sueldos con que han venido contribuyendo para el sostenimiento del organismo.

Afirmar que se están cumpliendo objetivos de seguridad social, en un sistema que permite a los individuos asegurados obtener no solamente los beneficios que remedien su ne

cesidad y conducir a nivel individual, familiar o social una existencia acorde con la dignidad humana, sino además, el logro de jubilaciones y pensiones que pueden calificarse de -lucrativas, implica un trastocamiento de conceptos y la pérdida total de los objetivos contenidos en las normas rectoras de la vida de la institución.

Con sobrados fundamentos y razones que por su propio peso se imponen, es de sostenerse y pugnar urgentemente por un cambio de criterio aplicable al caso concreto. Principalmente debe tenerse en cuenta que un organismo de redistribución de riqueza no operará jamás mientras subsista la idea errónea de que el sistema de seguridad social debe proporcionar más a quien más tiene. Para lograr un armonioso desarrollo de los sectores débiles de la población es condición indispensable que estos sean apoyados por las clases fuertes y en las condiciones actuales, estatuidas en la ley vigente - del Instituto, no es posible siquiera pensar en el logro de este objetivo.

Los límites máximos, a que deberán sujetarse las pensiones y jubilaciones, deben estar fundados en estudios actuariales en los que se determine cuales son las cantidades que en término medio permiten a una familia subsistir y conducir una existencia acorde con su dignidad, lograr un armonioso desarrollo dentro de la comunidad y tener acceso a los bienes y servicios que la misma produce.

No es posible afirmar que se está realizando seguri-

dad social al hacer a los poderosos más poderosos, al proteger a los individuos de la comunidad que por sus recursos ya están protegidos. Por estas razones es absurdo que el régimen siga sosteniendo derechohabientes que perciben pensiones y jubilaciones de tal manera elevadas y exorbitantes, cuando un 90% de sus asegurados no tienen posibilidad de remediar, con los beneficios que obtienen del sistema, en un mínimo grado las necesidades que padecen.

Se ha sostenido que no existe fundamento legal para imponer a una persona la obligación de contribuir, tomando como base la totalidad de sus elevadas percepciones, si a cambio de ello se le va a otorgar un beneficio menor. Esta afirmación es correcta dentro de un sistema que se rija por un criterio compensatorio en el otorgamiento de los beneficios, pero no es aplicable a una institución que pretende lograr un armonioso desarrollo de la población de un país y, el Instituto tiene esa pretensión. Sostener que existe una isonomía entre un trabajador que percibe 30 ó 40 mil pesos mensuales en vía de jubilación o de pensión y un menor que recibe un peso o dos diarios para su subsistencia, es una falacia inadmisible en las condiciones de evolución que vive México.

Al efectuar el análisis de los servicios que proporciona el Instituto, habremos de exponer someramente y a través de gráficas el otro ángulo de la cuestión, es decir, el gasto institucional para el otorgamiento de las prestaciones.

**c) ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO.**

Trataremos el tema relativo a la organización y funcionamiento del Instituto haciendo la salvedad de que se enfoca un aspecto de la institución esencialmente cambiante.

En efecto, el Instituto es un organismo que constantemente ha venido ampliando sus funciones, al incorporarse la prestación de nuevos servicios y para cumplir con la necesidad de proporcionar estos en todo el territorio nacional. Además, es importante señalar que la organización y el funcionamiento, a raíz de las normas dictadas por el Ejecutivo Federal en materia de reforma administrativa a todas las dependencias del sector Público, para que se lleve a cabo la revisión de los sistemas administrativos que venían aplicando, en aspectos tan importantes como organización, funciones, procedimientos y revisión del marco jurídico, y la implantación de los procesos administrativos necesarios para lograr una descentralización administrativa de los órganos del sector público en todo el territorio nacional, disposiciones estas últimas, que han servido de base al intento de regionalización de servicios, que se pretende alcanzar con la estrategia de aglutinar a varias entidades federativas como componentes de las nueve regiones propuestas, en el programa elaborado por la Secretaría de la Presidencia.

Los imperativos señalados, han obligado al Instituto a entrar de lleno a la revisión sistemática y permanente de su organización y funcionamiento. Es por esto que al hablar del tema queremos señalar su característica variable y que por esta circunstancia se impone un análisis extremadamente-

relativo sujeto a transformaciones futuras.

Únicamente se tratará de exponer nuestra opinión en lo relativo a la Junta Directiva, en su calidad de órgano rector de los destinos institucionales y de nivel jerárquico superior para la toma de decisiones en la gestión del organismo.

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

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

En su texto original, la ley únicamente señaló a la Junta Directiva y a la Dirección General, pero con motivo de la reforma efectuada a los artículos de este capitulado, con fundamento en el decreto del 28 de diciembre de 1972, que crea el Fondo de la Vivienda para los trabajadores del Estado, se agregó como máximo órgano de gobierno de la Institución a la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda.

La Junta Directiva del Instituto ha venido sufriendo modificaciones tanto en su integración, en el procedimiento para lograrla, como en las funciones que se le atribuyen. -- Así vemos que la ley de 1925 la concibe como el órgano máxi-

mo de gobierno de la Dirección de Pensiones, a quien corresponde privativamente la administración del Ramo, componiéndola de nueve miembros; uno nombrado por el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, otro nombrado por el Gobernador del Distrito; dos nombrados de igual manera - con el encargo especial de representar y vigilar; en cuanto pudiera ser necesario, los intereses de los funcionarios de uno y otro gobierno; otro designado por la Secretaría de Educación Pública en representación del magisterio, y tres que no desempeñen ningún cargo oficial, nombrados por los cinco anteriores, siendo el noveno el Director de Pensiones que, - además será el Jefe de Personal de la Oficina que ha de tener a su cargo el trabajo administrativo.

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

Así, el Artículo 66 en su primera parte, prescribe - que los miembros nombrados por el Ejecutivo Federal y el Gobernador del Distrito, serán funcionarios de los de mayor categoría, escogidos entre los que tengan más años de servicio y residan en el Distrito Federal.

La Fracción II del mismo Artículo, dispone que los - representantes nombrados para defender los intereses de los empleados serán seleccionados entre los Jefes de Departamen-

to, oficina o servicio que tengan a sus órdenes considerable número de empleados, y que residan también en el Distrito Federal, excluyéndose a los Secretarios y Subsecretarios de Estado, Oficiales Mayores de las Secretarías y Jefes de los Departamentos Administrativos establecidos conforme a la Constitución.

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

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

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

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

El sistema por demás complicado que se viene reseñando y que creó el Legislador de la Ley de Pensiones Civiles -

de Retiro de 1925 se transformó totalmente desde la expedición de la Ley del 5 de marzo de 1946.

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

Para explicarnos los motivos que guiaron al Legislador al configurar al órgano máximo de la extinta Dirección - de Pensiones Civiles, es necesario hacer una breve reseña de las condiciones imperantes en la época y a la luz de ellas - obtener las conclusiones que expliquen el fenómeno.

Debemos recordar que la situación jurídica del servidor público fue invariablemente un tema tabú para las autoridades mexicanas, independientemente de la filosofía que animaba el pensamiento del régimen en turno.

Podemos considerar que la Ley de 1925 es el primer - ordenamiento, producto de la actividad legislativa revolucionaria, que pretende solucionar de alguna manera los proble--mas de los trabajadores al Servicio del Estado. Su mérito es triba en haber abierto el camino que posteriormente se transitaría para llegar hasta el año de 1938 a la promulgación - del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes - de la Unión, ordenamiento que hace factible que los servidores públicos puedan ya organizarse formando sindicatos y, --

posteriormente, el 10. de noviembre de 1938 se crease la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, a la que como puede apreciarse en la disposición anterior, - contenida en el proyecto de Ley del 5 de marzo de 1946, ya - se le concede personalidad jurídica y una ingerencia determinante en la gestión del Ramo de Pensiones, puesto que se dispone una representación paritaria entre el Estado y dicha Federación, para integrar la Junta Directiva de la extinta Dirección de Pensiones.

¿Cuáles son las causas que dan origen a este cambio-  
de criterio para la integración del órgano máximo de Gobier-  
no de la Dirección de Pensiones?.

Desde luego hay que considerar que detrás de ello - está una constante lucha de las asociaciones de los trabaja-  
dores al Servicio del Estado en defensa de sus intereses, -  
lucha que propicia una toma de conciencia de los regímenes -  
revolucionarios acerca de los problemas que viven los servi-  
dores públicos y el deseo manifiesto de solucionarlos, que -  
se traduce en la búsqueda de la elevación de sus niveles de-  
vida, en un reconocimiento pleno de sus derechos como traba-  
jadores, entre los que resaltan por su importancia los rela-  
tivos a la protección social, y en la creación de condicio--  
nes aceptables para el desempeño de sus labores.

Cabe también señalar que toda esta actividad se vie-  
ne desarrollando al margen de las disposiciones contenidas -  
en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,-

que, si bien es cierto, creó todo un aparato en defensa de los trabajadores privados en su Título VI denominado "Del Trabajo y de la Previsión Social", no reguló de ninguna manera - las relaciones laborales de los servidores públicos.

La exposición de motivos de la Ley de Pensiones de 1947, explica que las alteraciones que sufre la Junta Directiva, en su Constitución y su funcionamiento, pretenden buscar una mayor congruencia de dicho órgano con la estructura general del Instituto -término que no se justifica puesto que aun cuando se conciba como establecimiento público - descentralizado a la Dirección de Pensiones, dichas figuras tienen características muy específicas que las diferencian, y con la finalidad de buscar una adecuada participación de los diversos sectores que acudirán al sostenimiento del fondo de la Dirección. Se concede igualdad de número de representantes en la Junta Directiva para los trabajadores y para el Estado y; "las designaciones de unos y otros pueden ser - revocadas por las mismas entidades de que depende su designación; pues no es posible ni conveniente seguir aceptando el sistema de representación forzosa, establecido en la Ley de 1925, a pesar de que se llegue a perder la confianza en el representante".

Esta argumentación nos parece totalmente infundada - ya que al tratarse de un servicio público que, como se declara en el Artículo 2o. de la Ley de Pensiones Civiles de 1946, obliga originaria y primordialmente al estado a su presta -

ción, la función que se está desempeñando participa de la naturaleza jurídica del servicio y no es posible supeditar el interés de su prestación y las normas que le son aplicables a la voluntad de los beneficiarios del sistema. Estimamos - que éste es el punto de partida para la estructuración futura de los máximos órganos de gobierno del Instituto que ha - dado como resultado que en un lapso de 47 años de existencia del sistema no se alcance todavía un completo desarrollo de la institución, sino que por el contrario ésta ha venido sufriendo estancamientos que no se justifican a la luz de los avances nacionales e internacionales en la materia.

Continúa la exposición de motivos de la citada Ley, - expresando que los Consejeros oficiales serán designados por conducto de la Secretaría de Hacienda, porque es a ella a -- quien, conforme a la Ley de Secretarías y Departamentos de - Estado, el Ramo de Pensiones corresponde. Además la presen-- cia en la Junta de funcionarios que gocen de la confianza de esa Dependencia del Ejecutivo que, conforme a esta ley, debe intervenir en diversas formas de control de los actos de la Dirección de Pensiones, facilitará las relaciones de la Di-- rección con el órgano financiero del Gobierno y podrá encau-- zarse mejor y simplificarse más el desarrollo del programa - económico, encomendado a la actividad descentralizada que es ta ley regula.

Así mismo se deja al sector burocrático la facultad de nombrar a su elección a sus representantes, sin las corta pisas contenidas en la Ley anterior, que limitaban sin razón

justificada, el derecho de designación de los trabajadores - al servicio del Estado.

Con deliberado propósito de evitar posibles invasiones de facultades entre los órganos superiores del Instituto, o sea la Junta Directiva y el Director General, que podrían traducirse en lesión de los intereses del servicio, la iniciativa enmarca la órbita de atribuciones de cada uno de éstos, fijando con precisión la esfera de su competencia.

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

Congruente con esta tesis sustentada en la Ley de 1947, el ordenamiento vigente, que substituye a la Dirección de Pensiones Civiles, transformándola en un organismo que se denominará Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, estructura a integra en el capítulo Décimoprimer, sección segunda, denominado "Organización del Instituto" a la Junta Directiva como el órgano máximo de Gobierno, compuesto de siete miembros: el primero designado directamente por el Presidente de la República con -

el cargo expreso de Director General del Instituto; tres más nombrados por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otros tres designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, además el Director General fungirá como Presidente de la Junta.

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

"Artículo 110.- Corresponde a la Junta Directiva;

- I.- Planear las operaciones y servicios del instituto;
- II.- Decidir las inversiones del instituto;
- III.- Dictar los acuerdos que resulten necesarios para satisfacer las prestaciones establecidas en esta ley;
- IV.- Conceder, negar, suspender, modificar y revocar las jubilaciones y pensiones, en los términos de esta ley.
- V.- Nombrar y remover el personal de base y de confianza del Instituto, a propuesta del Director.
- VI.- Aprobar y poner en vigor los reglamentos interiores, económicos y de servicios médicos del instituto;

- VII.- Establecer o suprimir delegaciones o agencias del instituto en los Estados y Territorios Federales;
- VIII.- Conferir poderes generales o especiales, de acuerdo con el Director;
- IX.- Examinar para su aprobación o modificación los balances anuales, los presupuestos de ingresos y egresos y el plan de labores del instituto;
- X.- Otorgar gratificaciones y recompensas a los funcionarios y empleados del instituto, de acuerdo con el Director;
- XI.- Conceder licencias a los consejeros;
- XII.- Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de reformas a esta ley;
- XIII.- En relación con el fondo de la vivienda:
- a).- Examinar y en su caso aprobar, dentro de los últimos tres meses del año, el presupuesto de ingresos y egresos y los planes de labores y de financiamientos del fondo para el siguiente año;
- b).- Examinar y en su caso aprobar, dentro de los cuatro primeros meses del año, los estados financieros que resulten de la operación en el último ejercicio y el informe -

de actividades de la Comisión Ejecutiva -  
del Fondo;

- c).- Establecer las reglas para el otorgamiento de créditos y para la operación de los depósitos relacionados con el fondo.
- d).- Examinar y aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del fondo, los que no deberán exceder del uno y medio por ciento de los recursos totales que maneje:
- e).- Determinar las reservas que deban constituirse para asegurar la operación del fondo y el cumplimiento de los demás fines y obligaciones del mismo. Estas reservas deberán invertirse en valores de instituciones gubernamentales:
- f).- Vigilar que los créditos y los financiamientos que se otorguen se destinen a los fines para los que fueron concebidos; y
- g).- Las demás necesarias para el cumplimiento de los fines del fondo; y XIV. En general, realizar todos aquellos actos y operaciones autorizados por esta Ley y los que fueren necesarios para la mejor administración o gobierno del Instituto.

"Artículo 114.- Los acuerdos de la Junta Directiva - por los cuales se concedan, nieguen, modifiquen, suspendan - o revoquen las jubilaciones y pensiones a que esta Ley se refiere, serán revisados de oficio por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que puedan ser ejecutados.

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

Resumiendo, podemos apreciar, que resalta por su importancia la integración bipartita de la Junta Directiva, -- que está compuesta por representantes del gobierno y de los trabajadores, dándose como razón que de esta manera se cum-plen los ideales democráticos en organismos tan relevantes - en la vida nacional como son los de seguridad social. Tam- - bién se explica que con la participación de representantes - de los sectores que concurren al sostenimiento de la institución se propicia una mejor vigilancia sobre la gestión de la misma y, principalmente, se constituye un efectivo control - en el aspecto financiero, aunándose todo esto a la caracte--rística general de los organismos públicos descentralizados- por servicio que consiste en poner a la institución en manos de individuos técnicamente capacitados para actuar en la ra-ma de que se trate, sacando determinados servicios de la administración pública central, -que por sus conocidas fallas-

en cuanto al tratamiento técnico y científico de los problemas- no sería capaz de efectuar una adecuada gestión de este tipo de servicios, que requieren una preparación específica- en las personas responsable de realizarlos.

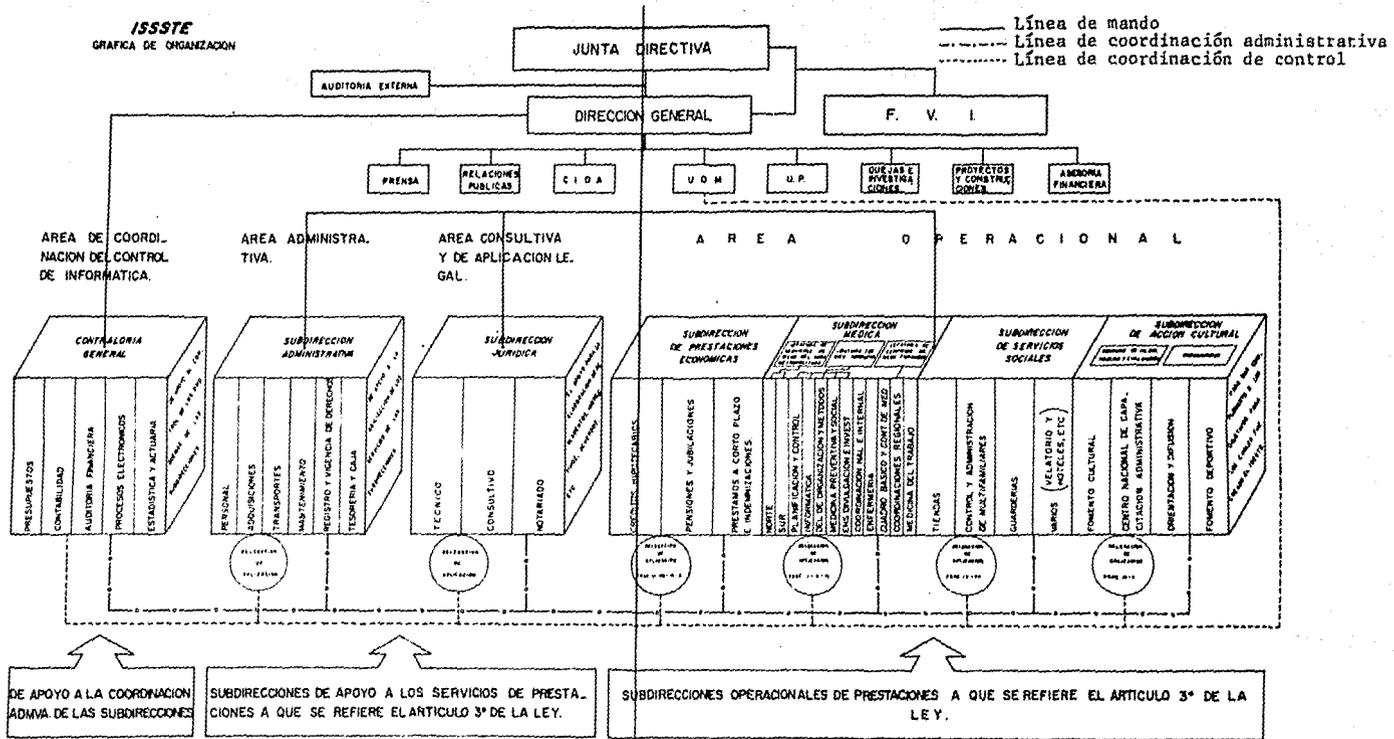
En cuanto a la Dirección General, otro de los máxi-- mos órganos de gobierno de la Institución, cuya esfera de - competencia se encuentra dilimitada por los artículos 115 y 116 de la Ley y 27 y 28 del reglamento de organización y fun- cionamiento del Instituto, debemos señalar que por tratarse- del órgano ejecutivo, se encuentra investido de facultades - expresas para desempeñar eficazmente su cometido, entre las- que resaltan por su importancia la de aplicar la política - del ejecutivo federal en materia de seguridad y servicios so- ciales de los trabajadores del estado, representar al Insti- tuto y a la Junta Directiva y ejecutar los acuerdos de la - misma, someter a la decisión de la Junta todas aquellas cues- tiones que sean de su competencia, representar al Instituto- en toda gestión judicial, extrajudicial o administrativa, re- solver bajo su inmediata y directa responsabilidad los asun- tos urgentes de la competencia de la Junta, someter a la de- cisión del poder Ejecutivo Federal, o de la Secretaría de Ha- cienda todas aquellas cuestiones que sean de sus respectivas competencias y, por último, dictar y ejecutar todos los acuer- dos y resoluciones que resulten necesarios para el Gobierno- y la prestación de los servicios que deba proporcionar el -- Instituto, de acuerdo con su Ley, sus reglamentos y las dis- posiciones de la Junta Directiva.

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

Ya habíamos hecho alusión a que los aspectos de organización y funcionamiento del Instituto tienen la característica de una variabilidad constante. Actualmente la estructura orgánica, en forma aproximada, se puede graficar en la forma que aparece en el organigrama que se inserta a continuación.

Por último, queda por analizar el tercer órgano de gobierno, creado por el Decreto del Ejecutivo que establece el Fondo de la Vivienda para los trabajadores del Estado, es decir, la Comisión Ejecutiva de la Vivienda, que a nuestro juicio no obstante la declaración formal de ser órgano de gobierno del Instituto, no reúne las características para ser considerada como tal. Este comentario se ampliará al tratar de las prestaciones sociales, entre las que hemos colocado la de la vivienda.

**ISSSTE**  
GRAFICA DE ORGANIZACION



LAS DELEGACIONES DE APLICACION REPRESENTADAS POR  SE IRAN INTEGRANDO CON LAS DIVERSAS NORMAS APROBADAS POR LA JUNTA DIRECTIVA Y EL DIRECTOR GENERAL

**B) AMBITO DE APLICACION DE LA LEY.**

a) ENTIDADES Y ORGANISMOS PUBLICOS SUJETOS AL REGIMEN.

Las personas morales sujetas al régimen de la Ley a que se refiere la fracción V del Artículo 10.; son la Federación, entendida como el conjunto de dependencias de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como - la Ley lo - señala expresamente - el Departamento del Distrito Federal y los Territorios Federales de Quintana Roo y Baja California-Sur y, finalmente, los organismos públicos que se han incorporado o que se incorporen en el futuro a su régimen y el propio instituto.

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

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

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

A continuación damos el listado de las entidades y organismos públicos que a la fecha forman el ámbito del sistema, en lo relativo a personas morales sujetas al mismo.

- 33.- Secretaría de Recursos Hidráulicos (Incluida la Comisión de Aguas del Valle de México).
- 34.- Secretaría del Patrimonio Nacional.
- 36.- Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas.
- 37.- Lotería Nacional.
- 38.- Junta de Asistencia Privada.
- 39.- Instituto Nacional Indigenista.
- 40.- Instituto Nacional de Cardiología.
- 41.- Hospital Infantil de México.
- 42.- Hospital de Nutrición.
- 43.- Dirección de Pensiones Militares.
- 44.- Comisión Nacional de Energía Nuclear.
- 45.- Patronato del Ahorro Nacional.
- 46.- Consejo de Recursos Naturales no Renovables.
- 47.- Secretaría de Obras Públicas.
- 48.- Departamento de Turismo.
- 49.- Instituto Nacional de Neumología (Hospital General Dr.- Manuel Gea González).
- 50.- Centro Materno Infantil "General Maximino Avila Camacho"
- 51.- Instituto Nacional para el desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular (INDECO).
- 53.- Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del I.P.N.
- 54.- Instituto Nacional de la Juventud Mexicana.
- 55.- Centro de Salud "Soledad Orozco de Avila Camacho".
- 56.- Comisión Nacional Consultiva de Pesca.
- 57.- Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial.

- 58.- Patronato del Maguey.
- 59.- Comisión Nacional de Valores.
- 60.- Instituto Nacional de Protección a la Infancia.
- 61.- Comisión de Operaciones y Fomento de Actividades Académicas del I.P.N.
- 63.- Colegio de México.
- 64.- Comisión del Río Balsas.
- 65.- Comisión Nacional de Salarios Mínimos.
- 66.- Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.
- 67.- Puertos Libres Mexicanos. (Recientemente desaparecido).
- 68.- Aeropuertos y Servicios Auxiliares.
- 70.- Instituto Mexicano del Petróleo.
- 71.- Sistema de Transporte Colectivo (METRO).
- 72.- Productos Forestales Mexicanos (PROFORMEX).
- 74.- Comisión del Río Grijalva.
- 75.- Instituto Nacional de Cancerología.
- 76.- Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez.
- 77.- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- 78.- Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.
- 79.- Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación.
- 80.- Consejo Nacional de Fomento Educativo.
- 81.- Instituto de Astrofísica, Óptica y Electrónica.
- 82.- Comisión Nacional de las Zonas Áridas.
- 83.- Comisión de Estudios de la Cuenca del Río Pánuco.
- 84.- Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

- 85.- Centro Regional de Enseñanza Técnica Industrial en Guadalajara, Jal.
- 86.- Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del-  
Itsmo de Tehuantepec.
- 87.- Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- 88.- Productora Nacional de Semillas.
- 89.- Instituto Mexicano del café.
- 90.- Comisión Nacional de Fruticultura.
- 91.- Productos Forestales de la Tarahumara.
- 92.- Comité de Unificación de Frecuencia.
- 93.- Comité Administrador del Programa Federal de Construc-  
ción de Escuelas.
- 94.- Comisión del Papaloapan.
- 95.- Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de -  
la Península de Baja California.
- 96.- Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas.
- 97.- Colegio de Bachilleres.
- 99.- Centro de Investigaciones Científicas y de Educación -  
Superior de Ensenada, B.C.
- 101.- Forestal Vicente Guerrero.
- 102.- Comisión Nacional de la Industria del Maíz para consu-  
mo Humano.
- 103.- Universidad Nacional Autónoma Metropolitana.
- 104.- Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- 105.- Patronato de Obras e Instalaciones del I.P.N.

Como puede observarse, en el listado no aparecen al-  
gunos números de ramos, por haberse suprimido en distintos -

regímenes de Gobierno las dependencias que los tenían asignados, sin embargo, como existe la obligación para el Instituto de conservar la historia del trabajador en el servicio en cualquier época que éste se haya prestado los números de ramo no aparecen enlistados pero se continúa utilizándolos para la verificación de datos de los trabajadores.

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

Estas obligaciones son de dos clases:

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

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

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

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

Por último, en el artículo 121 de la Ley, existe una prevención en el sentido de que si llegase a ocurrir en cualquier tiempo que los recursos del Instituto no bastaren para

cumplir con las obligaciones a su cargo establecidas por la Ley, el déficit que hubiese, será cubierto por las entidades y organismos a que se refiere el artículo 10.; en la proporción que a cada uno corresponda. Cabe aclarar que en la existencia del Instituto nunca ha habido lugar a hacer efectiva esta obligación.

En cuanto al análisis de problemas que suscita la incorporación de organismo descentralizados y de los trabajadores que les prestan servicios al sistema del Instituto, se realizará en el inciso correspondiente a las personas físicas sujetas al régimen de la Ley.

**b) PERSONAS FISICAS SUJETAS AL REGIMEN.**

a).- TRABAJADORES.

El legislador efectúa la determinación de las personas físicas sujetas al régimen de la Ley, en los Artículos - Primero y Segundo de la misma.

Principiaremos por citar el Artículo Primero y sus - fracciones I y II, para a continuación exponer nuestro punto de vista sobre el particular.

"Artículo 1o.- La presente ley se aplicará:

Io.- A los trabajadores del servicio civil de la Federación, del Departamento - del Distrito Federal y de los Territorios Federales.

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

La parte primera de la fracción I de este artículo, - es una repetición del Artículo 1o. de la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro de 1925, del Artículo 1o. de la nueva Ley General de Pensiones Civiles de Retiro del 5 de marzo de 1946 y del Artículo 1o. de la Ley de Pensiones Civiles expedida el 30 de diciembre de 1947, pues en todas ellas se manifiesta que son aplicables a "los trabajadores del servicio civil de la Federación".

Como nuestro propósito es determinar los sujetos a - quienes es aplicable la ley, trataremos de precisar si efectivamente la Federación es la entidad a quien debe prestar -

servicio un trabajador, para quedar comprendido dentro del régimen de seguridad social estatuido por la ley vigente.

Para ello es necesario investigar ¿qué se entiende por Federación? y para esclarecer el problema lo indicado es acudir a nuestra Norma Fundamental, por ser materia constitucional la determinación del concepto que venimos tratando.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su Artículo 42, correspondiente al Capítulo II, denominado "De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional".

"El Territorio Nacional comprende:

I.- El de las partes integrantes de la Federación." y en el Artículo 43 nos dice "Las partes integrantes de la Federación son los estados de Aguascalientes, Baja California ... Distrito Federal y Territorios de Baja California Sur y Quintana Roo.

Por su parte el Artículo 123 Constitucional, colocado en el Capítulo VI que lleva por rubro "Del Trabajo y de la Previsión Social" dispone: "El Congreso de la Unión sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las que regirán:

A.- ...

B.- Entre los Poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores".

Y en la fracción XI, de este Apartado B del Artículo

123 constitucional, se establecen las bases mínimas sobre las que deberá organizarse la seguridad social para los trabajadores de los Poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito y Territorios Federales.

Por lo que se refiere a los ordenamientos que rigen las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, cuyo inicio se encuentra en el Decreto que estableció el Estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado el 27 de septiembre de 1938, al que sustituye el Estatuto de los Trabajadores de los Poderes de la Unión expedido el 4 de abril de 1941 publicado en el Diario Oficial de 17 de abril del mismo año y que a su vez es abrogado por la vigente Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, promulgada el 27 de diciembre de 1963 y publicada en el Diario Oficial de 28 de diciembre del mismo año; es importante señalar que han mantenido, en lo tocante a la determinación de los sujetos a quienes se aplican, perfecta concordancia, pues no obstante que el Artículo 123 del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941, estableció su observancia para "todas las autoridades y funcionarios integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para las autoridades y funcionarios del Distrito y Territorios y para todos los trabajadores al servicio de unos y otras" y la vigente Ley prescribe una "observancia general para los titulares y trabajadores de las Dependencias de los Poderes de la Unión, de los Go-

biernos del Distrito y Territorios Federales; ..." se deduce de ello que están regulando las relaciones de trabajo establecidas entre los titulares y trabajadores de las Dependencias de los Poderes de la Unión.

Al relacionar las anteriores disposiciones con el ámbito de aplicación de la Ley del Instituto y al contemplar - las categorías de trabajadores contenidas en ella, vemos que, en un primer orden, quedan sujetos a su régimen los que prestan servicios a los distintos órganos que integran los Poderes de la Unión, al Distrito y a los Territorios Federales. - Pero en la forma que actualmente se encuentra redactado el - Artículo 1o. de la Ley, da lugar a sostener la posibilidad - de una sujeción a su régimen de todos los trabajadores que - prestan servicios a las entidades componentes de la Federación, es decir, principalmente habría que contemplar la situación de los trabajadores de los Estados de la República, - que de plano han sido excluidos de los beneficios consagrados en la misma.

Cabe preguntarse si la solución es correcta, sobre todo porque al interpretar esta disposición pueden encontrarse dos soluciones al problema: la primera consistiría en que el legislador pretendió hacer objeto de los beneficios de la seguridad social a este tipo de servidores públicos de los - Estados y por esto utilizó el término Federación para determinar la entidad a la que deben prestarse los servicios que dan origen al derecho de disfrutar de las prestaciones consagradadas en la Ley vigente.

La segunda consistiría en que nuestro legislador utilizó el término Federación dándole una acepción distinta de la estrictamente constitucional, que ya ha quedado determinada y, en realidad, designó con dicho vocablo a los Poderes de la Unión o Poderes Federales.

Esta última alternativa parece ser la más viable, - pues de lo contrario el texto del propio Artículo 10. de la Ley sería tautológico al hablar de Federación y posteriormente referirse al Distrito y Territorios Federales, que según lo dispone el Artículo 43 Constitucional también se encuentran formando parte de aquella y no es lógica una redundancia tan manifiesta de nuestro legislador, por lo que creemos que cuando este plasmó en la ley vigente el término Federación, quiso en realidad referirse única y exclusivamente a los Poderes de la Unión, hipótesis que permite establecer una congruencia entre las disposiciones contenidas en el Apartado B del Artículo 123 Constitucional y de la Ley vigente del Instituto, reglamentaria de la Fracción XI del citado Apartado B.

Para reforzar lo anterior cabe citar los contratos de subrogación de servicios médicos, que la Junta Directiva del Instituto ha celebrado con los estados de la República y sus servidores públicos; los cuales no tendrían razón de existir si se aceptara en toda su magnitud el concepto Federación.

La fracción II del Artículo 10. de la Ley inicialmen

te transcrita, manifiesta que la misma también es aplicable a los trabajadores de los organismos públicos que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados a su régimen.

La fracción en comentario es oscura ya que existencantidad de "organismos públicos" que cabrían dentro del supuesto legal y sin embargo no sería posible sujetarlos al régimen de la Ley para beneficiar a sus trabajadores, ya sea porque, como ocurre con organismos como Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, Comisión Federal de Electricidad, etc., tradicionalmente han venido sujetándose al régimen estatuido para el Instituto Mexicano del Seguro Social o porque las relaciones laborales de los trabajadores y los organismos se rigen por contratos colectivos que caen directamente en la esfera de la Ley Federal del Trabajo.

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

En lo tocante al procedimiento de incorporación, que según la Ley debe consistir en Ley o Acuerdo del Ejecutivo Federal, debemos consignar el hecho de que normalmente este procedimiento no ha sido observado para llevar a cabo la in-

corporación de los organismos públicos que actualmente se en encuentran sujetos al régimen de la Ley, sino que inicialmente ha sido la Junta Directiva del Instituto quien ha realizado los estudios tendientes a la incorporación y decretado la misma mediante la ratificación del Ejecutivo Federal; tal es el caso del Instituto Nacional de la Juventud Mexicana cuya incorporación se llevó a cabo por acuerdo de la Junta Directiva del ISSSTE del 16 de abril de 1961, a solicitud de la Sección XI del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; del Instituto Nacional de la Vivienda, por acuerdo de la Junta Directiva del ISSSTE del 10 de julio de 1961, a la solicitud fué hecha por el C. Director de este Instituto Dr. Luis Quintanilla; del Centro de Salud Soledad Orozco de Avila Camacho, acordada por la Junta Directiva el 7 de noviembre de 1961, a solicitud de los trabajadores del citado Centro; de la Comisión Nacional Consultiva de Pesca, acordada por la Junta Directiva el 10 de marzo de 1962 a solicitud del personal de dicha Comisión; del Centro Materno Infantil General Maximino Avila Camacho, acordada por la Junta Directiva el 10 de octubre de 1962 a solicitud del Sindicato de Trabajadores de este Centro, etc., cuya incorporación y la de algunos organismos más, fué ratificada por acuerdo presidencial del 10 de noviembre de 1966, publicado en el Diario Oficial del 3 de abril de 1967.

Como puede apreciarse, la práctica seguida para la incorporación de trabajadores de organismos descentralizados al régimen del Instituto, no se ha ajustado al procedimiento

estatuído en la fracción II del Artículo 10. de la Ley que es muy precisa al prescribir que dicha incorporación únicamente puede llevarse a cabo por Ley o por Acuerdo del Ejecutivo Federal, de lo que se deriva que existen una serie de organismos públicos que lograron su incorporación al sistema mediante acuerdo emitido por la Junta Directiva del Instituto a los que en fecha posterior se les otorgó la ratificación del Ejecutivo Federal.

En estricto derecho los acuerdos de la H. Junta Directiva incorporando organismos al régimen del Instituto, carecen de validez jurídica, pues ésta no tiene facultades para llevarla a cabo, al no existir norma expresa en este sentido, ni en su Ley Orgánica, ni en ningún otro ordenamiento.

Como quiera que sea, lo cierto es que de hecho o de derecho con visos de nulidad han venido incorporándose tanto los organismos como los trabajadores, dándose como consecuencia la creación de una serie de derechos y obligaciones recíprocos los cuales resulta y ha resultado imposible terminar y es, por lo tanto, preferible que esa nulidad quede convalidada mediante una norma expresa establecida en el acuerdo de incorporación, con efectos retroactivos a la fecha del acuerdo emitido por la Junta Directiva en aquellos casos que no se haya logrado aún la ratificación del Ejecutivo Federal.

Con esta misma norma, en lo sucesivo las incorporaciones se realizarán mediante acuerdo previo de la Junta Directiva, sobre el que deberá recaer en forma inevitable y co

mo requisito sine qua non, para que surta sus efectos, la ratificación del Ejecutivo Federal para evitar de esta manera procedimientos irregulares que en nada favorecen la actuación institucional ni los derechos de los trabajadores.

Es muy importante tomar en cuenta que al formularse los acuerdos de incorporación, ya sean del Ejecutivo Federal o de la Junta Directiva, deberá dejarse claramente sentada la situación que guarde la antigüedad de los trabajadores en el servicio, procurando establecer un criterio uniforme acerca de ella ya que la situación es actualmente anárquica sobre el particular, existiendo acuerdos en los que no se reconoce dicha antigüedad, otros en los que se permite a los trabajadores realizar las aportaciones al fondo, que no llevaron a cabo en fechas anteriores a la incorporación y algunos más en los que se establece la obligación a cargo del Erario Federal de cubrir los descuentos no efectuados a los trabajadores como es el caso del Instituto Nacional Indigenista, incorporado por acuerdo de la Junta Directiva de Pensiones Civiles del 21 de febrero de 1952 que al ser ratificado por el C. Presidente de la República, Lic. Miguel Alemán, en acuerdo número 2193 de 28 de noviembre de 1952, se dispuso en éste que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público enterara por una sola vez a la Dirección de Pensiones Civiles la cantidad de \$ 51,628.73 como importe de los descuentos que debieron hacerse a los empleados del Instituto; en igual situación se determinó la incorporación del Instituto de Cardiología, el 10. de enero de 1960; del Hospital Infantil, el 10.-

de enero de 1957; del Hospital de Enfermedades de la Nutrición, el 10. de enero de 1957; del Patronato del Ahorro Nacional, el 10. de marzo de 1957, y lo que fué el acuerdo inicial en este sentido, la incorporación de los trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México, el 10. de mayo de 1952, que por su importancia transcribimos íntegramente.

El citado acuerdo, que fué publicado en el Diario Oficial de 6 de junio de 1952 dice:

"Considerando que la Universidad Nacional de México es un establecimiento público descentralizado por colaboración y carece de un régimen propio de pensiones estatutario o legalmente establecido, por lo que los empleados administrativos y docentes de la mencionada Universidad quedan incluidos en lo dispuesto por el artículo 10. de la Ley de Pensiones Civiles en vigor;

Considerando que no podría el personal de la Universidad Nacional cubrir las cantidades para la integración del Fondo necesarias para quedar regularizado;

Considerando que no sería equitativo que el personal de la Universidad perdiera para los efectos de su jubilación, el tiempo de servicios prestados en esa institución o en alguna otra de carácter descentralizado;

Considerando que es una alta misión del Estado acudir a la ayuda de organismos a los que está confiada la cultura del país como es la Universidad Nacional Autónoma, he tenido a bien expedir el siguiente

## A C U E R D O

I.- Quedan incorporados al régimen de Pensiones Civiles con todas las obligaciones y derechos que la misma establece, los empleados administrativos y docentes de la Universidad Nacional Autónoma de México.

II.- Para los efectos del cómputo de servicios de cada trabajador se tomarán en cuenta los prestados en Establecimientos Descentralizados, en los que se hayan cumplido los requisitos de aportación al Fondo a que se refieren los artículos 17 y 24 de la Ley de Pensiones en vigor.

III.- Al personal de la Universidad no se le exigirá el reintegro de lo correspondiente al lapso comprendido de la fecha en que entró en vigor la Ley de 1925 al 30 de abril de 1952, sino que en cada caso de jubilación el Erario cubrirá el importe total de la aportación por ese período.

IV.- A partir del 1.º de mayo de 1952, los trabajadores de la Universidad aportarán con cargo a sus sueldos el 5.5% de descuentos para el Fondo de Pensiones y el otro 5.5% será pagado por la Universidad en la forma en que lo previene el artículo 24 de la ley en vigor.

V.- Aquellas personas que estuvieren disfrutando de pensión, de acuerdo con la Ley de Pensiones Civiles, al expedirse el presente acuerdo y que estuvieren prestando servicios en la Universidad Nacional Autónoma de México, no serán incluidos en el presente acuerdo y por lo mismo no sufrirán-

descuento alguno en relación con la pensión a que se refiere la mencionada Ley.

VI.- Igualmente no quedan incluidas en el presente acuerdo aquellas personas que estén disfrutando pensión otorgada por la Universidad Nacional Autónoma de México".

Esta disposición constituye el punto de partida de la incorporación de trabajadores de organismos descentralizados al régimen del Instituto ya que, si bien es cierto, la Junta Directiva de la Dirección de Pensiones Civiles había acordado el 21 de febrero de 1952 la incorporación del Instituto Nacional Indigenista, ésta no surtió efecto sino hasta su ratificación por el C. Presidente de la República el 28 de noviembre del mismo año.

Así mismo, la disposición transcrita representa una excepción a los criterios rectores del sistema ya que por primera vez el estado mexicano finca un derecho en materia de seguridad social para sus servidores, sin el cumplimiento de las normas estatuidas, es decir, que en materia de pensiones y jubilaciones es posible obtener los beneficios consagrados en la ley sin realizar las aportaciones en los periodos que la misma determinaba para este efecto.

La medida posteriormente aplicada en los casos señalados y en algunos más, la estimamos discriminatoria con relación a los demás empleados públicos a quienes sin excepción se les exige la regularidad de sus aportaciones para obtener los beneficios consagrados en la Ley.

Por lo tanto es aconsejable que no realice la Junta-Directiva nuevas incorporaciones si no se efectúan previamente cálculos actuariales precisos, de donde se desprenda claramente que el Instituto está en condiciones de realizar tal incorporación sin perjuicio de sus asegurados y de su propio patrimonio.

Por otra parte, y también con la finalidad de determinar las categorías de trabajadores que quedan sujetos al régimen de la Ley, el artículo 2o. prescribe:

"Para los efectos de esta ley se entiende:

I.- Por trabajador, a toda persona que habiendo cumplido 18 años preste sus servicios a las entidades y organismos mencionados, mediante designación legal, siempre que sus cargos y sueldos estén consignados en los presupuestos respectivos. No se considerarán como trabajadores a las personas que presten sus servicios a las entidades y organismos públicos mediante contrato sujeto a la legislación común, a las que por cualquier motivo perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios, o a las que presten servicios eventuales;

II.- Por pensionistas, a toda persona a la que la Dirección de Pensiones le hubiere reconocido tal carácter con anterioridad a la vigencia de esta ley y siempre que dicho reconocimiento hubiere sido sancionado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a las que se les otorgue tal carácter con apoyo en esta misma ley;

III.- Por familiares derechohabientes, aquéllos a quienes esta ley les conceda tal carácter".

Del análisis de este artículo se desprenden varias cuestiones que estimamos de capital importancia.

1o.- La disposición, debiendo ser aclaratoria obscurece los conceptos que pretende definir.

2o.- El legislador se preocupó por establecer una definición de trabajador en un ordenamiento al que no le corresponde definir este concepto, llegando al extremo de negar la calidad de trabajadores a servidores del Estado que incuestionablemente la tienen de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley Federal de la materia, sobre todo, es injusta la solución para las personas que prestan servicios eventuales, categoría que comprende al numerosísimo grupo de trabajadores a Lista de Raya sobre los que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado lleva a cabo un total reconocimiento de su calidad al disponer en su Artículo 3o.: "Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las Listas de Raya de los Trabajadores temporales".

3o.- La Fracción II del Artículo 2o. es también errónea al pretender definir al pensionista, ya que se confunde en la definición, la calidad del pensionista con un problema distinto que es el de ejercicio del derecho para disfrutar de los beneficios en materia de pensiones y jubilaciones con

sagrados en la Ley.

La Ley General de Pensiones Civiles de Retiro del - 12 de agosto de 1925, disponía en su Artículo 3o. "Tienen de recho a los beneficios de esta ley todos los encargados de - un servicio público que no sea militar, incluyendo los de ca rácter docente y cuyos cargos y remuneraciones estén enumera dos en las leyes orgánicas del respectivo servicio o en el - Presupuesto de Egresos, o que en virtud de disposición legal, sean pagados con cargo al Erario Federal o al del Distrito o Territorio respectivo, con excepción de los siguientes:

I.- Los diputados y senadores.

II.- Los que sirvan mediante contratos.

III.- Los que tengan como remuneración u honorario o comisión proporcionales al trabajo desempeñado o a los resul tados obtenidos.

Los que prestan sus servicios en calidad de artesa-- nos u operarios o que formen parte de la servidumbre se considerarán comprendidos en las disposiciones de esta ley, si se les expide despacho o nombramiento mediante el cual acrediten que sus servicios tienen el carácter de permanentes" y en el Artículo 4o. se decía: "El Presidente de la República, los Secretarios y Subsecretarios del Despacho, los Gobernado res del Distrito y Territorios Federales, los Jefes de los - Departamentos Administrativos, los Ministros de la Suprema - Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces - de Distrito, los Magistrados y los Jueces de Primera Instan-

cia del Distrito y Territorios Federales y cualesquiera - - otros funcionarios legalmente inamovibles, no quedarán sujetos a los preceptos de esta ley; pero podrán gozar de sus beneficios sometiéndose voluntariamente al descuento respectivo, y en tal caso, además de sus servicios anteriores a la vigencia de esta ley, se les computará todo el tiempo que hubieren sufrido el descuento.

Marco conceptual que pretende delimitar el ámbito de aplicación de las normas de seguridad social, al que complementan las disposiciones contenidas en los Artículos 5o. y 6o. de la citada Ley que a continuación se transcriben:

"Artículo 5o.- Cuando la Federación, el Gobierno del Distrito o el de un Territorio, tomen a su cargo un servicio público que por ley corresponda al Estado o Municipio, los funcionarios que trabajen en ese servicio quedarán comprendidos en las disposiciones de esta ley para los efectos de contribuir a la formación del Fondo de Pensiones y de tener derecho a la pensión y a los beneficios que la misma establece, cumpliendo los respectivos requisitos; pero para esos efectos, sólo se les computará el tiempo durante el cual permanezca el servicio o cargo de la Federación, del Gobierno del Distrito o de un Territorio.

De la misma manera contribuirán a formar el Fondo, - con derecho a los beneficios de esta ley, los funcionarios - de la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro y los que trabajen en oficinas o servicios públicos, administrados por una junta o consejo especial, dependiente del Gobierno -

Federal o del Gobierno del Distrito o de un Territorio.

Artículo 6o.- Para los efectos de esta ley no se hará distinción entre funcionarios y empleados, quedando equiparados por completo unos y otros y comprendidos todos, inclusive los profesores, en las disposiciones relativas, aún cuando en ellas sólo se use el nombre de funcionarios o el de empleados".

Por lo que hace a la Ley de Pensiones Civiles de 1947, las disposiciones correspondientes a este particular aspecto, quedaron contenidas en los Artículos 2o. y 3o.:

"Artículo 2o.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por trabajador todo funcionario, empleado y obrero que preste sus servicios a los organismos públicos a que se refiere el artículo anterior, mediante la expedición del nombramiento legal correspondiente.

Artículo 3o.- Quedan excluidos de la presente ley los trabajadores del Poder Legislativo, en atención a estar amparados por la Ley de Jubilaciones de 5 de octubre de 1936; pero podrán acogerse a esta Ley, y quedar sujetos a los descuentos que indica la misma, solo para tener derecho a los préstamos hipotecarios, quirografarios, adquisición de casas y terrenos propiedad de la Dirección, y a que se les devuelva el importe de los descuentos que se les haya hecho para el sostenimiento del Fondo de Pensiones, en el caso de separación de sus empleos, o en el de muerte, a sus familiares o a la persona que hayan indicado".

Del análisis del Artículo 2o. del último de los ordenamientos citados, se desprende ya la redacción que en su primer párrafo habría de darse al Artículo 2o. de la ley vigente que, como ya se apuntó, estimamos erróneo, toda vez que, pretendiendo justificarlo con el subterfugio de "para los efectos de esta ley" se establece un concepto de trabajador que no coincide, por variar algunos de sus elementos esenciales, con la figura jurídica de trabajador contenida en las leyes de la materia.

En realidad el único ordenamiento que tuvo necesidad de definir los sujetos a quienes era aplicable y las características de los mismos, fue la Ley General de Pensiones Civiles de 1925, dado que no tenía ninguna disposición jurídica a la que pudiera hacer referencia o atenerse para determinar conceptualmente el problema, es decir, no existía ninguna norma contenida en Ley o Reglamento que precisase lo que debía entenderse por servidor público o por trabajador al servicio del Estado, norma que se crea al promulgarse el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión el 27 de septiembre de 1938, es decir 13 años después de haber entrado en vigor y encontrarse produciendo todos sus efectos la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro; pero al promulgarse la Ley de 1947, ya no existen las mismas condiciones jurídicas que privaban en el año de 1925. Legislativamente se había determinado ya la existencia de trabajadores al Servicio del Estado. Se admitía la separación entre el individuo y el Estado al cual servía. La propia Ley de --

fundamentándose unos a otros sin que exista la posibilidad de que un ordenamiento inferior regule "para sus efectos", - materias que corresponden al inmediato superior y creemos - que en el caso concreto la norma de mayor jerarquía lo es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria en su totalidad del Apartado B del Artículo 123- Constitucional y en relación a ella le es inferior la Ley Orgánica del Instituto, por lo que los conceptos fundamentales de trabajador que aquella maneja deben ser los mismos a los que debe atenderse ésta para determinar los sujetos que quedan comprendidos dentro de su régimen.

Sin embargo, tomando en consideración que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es un ordenamiento que resuelve parcialmente este problema, ya que en su Artículo 4o. declara que: "Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base" y posteriormente en el Artículo 8o. determina que: "Quedan excluidos del régimen de esta Ley: Los empleados de confianza...", de lo que se deduce que si la Ley Orgánica del Instituto se apegase totalmente a los lineamientos marcados por aquella, no sería factible que quedasen comprendidos dentro de su régimen los trabajadores de confianza, siendo la realidad en el sentido de - que esta categoría de servidores públicos goza de los beneficios de la Ley del ISSSTE sin ninguna limitación. Encontramos aquí pues una aplicación de la Ley del ISSSTE que excede el marco conceptual existente en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Sin embargo creemos que tal excedencia es justa y sobre todo jurídica y la que efectivamente no lo es, es precisamente la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado al excluir a los trabajadores de confianza, no obstante que la propia Constitución en el Artículo 123 Apartado B-Fracción XIV establece:

"La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutará de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social".

Y es precisamente la Ley del ISSSTE la que reglamenta la norma constitucional transcrita.

La situación inversa la encontramos en la fracción I del Artículo 2o. en comentario, en donde se exige como requisito para ser considerado como trabajador haber cumplido 18 años, y el caso es que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su Artículo 13 dispone: "Los menores de edad que tengan más de 16 años tendrán capacidad legal para prestar servicios, percibir el sueldo correspondiente y ejercitar las acciones derivadas de la presente ley. De donde resulta que la disposición contenida en esta fracción I es discriminatoria toda vez que exige un límite de edad superior al estipulado por la Ley reglamentaria de la materia, quedando fuera de sus beneficios cantidad de trabajadores que incuestionablemente tienen derecho a ellos.

La misma situación se encuentra tratándose de los -

trabajadores a Lista de Raya comprendidos en el Artículo 3o. de la citada Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, los cuales debiendo también estar incluidos en la Ley del - ISSSTE, se encuentran excluidos en forma expresa.

Como intentos para resolver este problema es importante señalar el hecho de que la Junta Directiva no ha mantenido un criterio uniforme para la solución del problema, ya que en el año de 1965 dictó un acuerdo permitiendo se formularan liquidaciones por descuentos no efectuados a los trabajadores a Lista de Raya y en 1972 varió totalmente su criterio suspendiéndose este beneficio, encontrándose la situación de esta categoría de trabajadores actualmente en estudio.

El párrafo segundo es probablemente la norma que menos se justifica ya que la Ley Orgánica del Instituto no es un ordenamiento que esté facultado para crear o suprimir categorías de trabajadores; a lo sumo lo que debe buscar es establecer con toda claridad los sujetos beneficiarios dentro del sistema. Así observamos que al iniciar la Ley en su Artículo 2o. Fracción I el párrafo segundo declara "no se considerarán como trabajadores...", cayendo incuestionablemente dentro de la crítica que venimos formulando.

Por lo tanto creemos que es más correcto darle una redacción a este párrafo tendiente a excluir a las categorías de trabajadores que no es posible considerar sujetos al régimen de la Ley, ya sea porque doctrinaria y legislativa--

mente han venido sosteniéndose razones para su exclusión, - desde los inicios del sistema, o porque en las condiciones - actuales de la gestión del Instituto no es posible intentar su incorporación.

Sin embargo, creemos que es muy importante apuntar-- que no obstante los grandes obstáculos que representaría proporcionar seguridad social a categorías de trabajadores como los que perciben sus emolumentos exclusivamente con cargo a la Partida de Honorarios, a contrato y en general a todos - aquellos que caen dentro de la denominación de eventuales, - entre los que injustamente se ha colocado a los trabajadores a Lista de Raya, debe hacerse el esfuerzo necesario para lograr que todos estos servidores públicos, sin importar las - categorías en las que pretenda señalárseles, ni las distintas formas de pago, ni las partidas con cargo a las cuales - se retribuyan sus servicios, sean comprendidos en los beneficios de la seguridad social, atendiendo al más elemental significado de la misma y a su más cara aspiración de convertirse en un derecho no para el trabajador o sus familiares, sino en un derecho del hombre como tal.

Como muestra promisoria de un futuro mejor para los mexicanos, en estos últimos tres años la seguridad social se hace conciencia popular en el régimen de gobierno del señor-Presidente de la República, Licenciado Luis Echeverría. El - Instituto no podía permanecer ajeno al influjo renovador de esta política social, y ya se mencionó anteriormente que -en estos últimos años- su actual administración puso en prácti-

ca un sistema de contratación para proporcionar servicios médicos a empleados estatales y municipales y en algunas ocasiones a organismos públicos mixtos, lo que permitió que en un renglón tan importante como el de la salud se extendiera la protección social del Estado a 57 entidades de la República, Municipios, Institutos y trabajadores a lista de raya de Secretarías de Estado, beneficiando a 318,132 trabajadores y sus familiares. La fórmula del contrato no ofreció dificultades legales porque rige el principio de la voluntad de las partes en la subrogación de un servicio concreto, que cada titular suscribió con la personalidad jurídica reconocida.-- Creemos que en el futuro pueden celebrarse estos contratos no solamente para la atención médica, sino para otros servicios como el de tiendas, del uso de estancias infantiles y centros de rehabilitación o de capacitación administrativa.

La segunda categoría de personas físicas a quienes es aplicable la Ley, la componen los llamados familiares derechohabientes.

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

En la Ley de 1925, en este concepto quedaron comprendidos además del cónyuge superviviente, los hijos y los ascendientes del trabajador; los nietos y hermanos y, sin establecer distinción alguna, se disponía que el derecho de los parientes se limitaba al caso de que hubiesen vivido con el trabajador o pensionista y a espensas de él.

En la Ley de 1947 se suprime a los nietos y a los hermanos y se incluye a la concubina, equiparando sus derechos a los de la esposa y exigiéndole los mismos requisitos que la Ley actual:

- a).- Haber permanecido, tanto ella como el trabajador libres de matrimonio durante el concubinato.
- b).- Que el trabajador contribuyente al fondo hubiere vivido con la concubina los 5 años que precedieron inmediatamente a su muerte. Aclarándose que si a la fecha de su fallecimiento el trabajador tenía varias concubinas ninguna de ellas tendrá derecho a pensión.

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

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

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

IV.- A falta de cónyuge, hijos o concubina, la pensión por muerte se entregará a los ascendientes en caso de que hubiesen dependido económicamente del trabajador o pensionados, durante los cinco años anteriores a su muerte.

Con base en la integración legislativa del concepto familiar derechohabiente el Instituto ha venido otorgando los beneficios establecidos en la Ley, siendo importante señalar la inclusión de hijos de trabajadores o pensionistas - que se encuentran incapacitados para bastarse así mismos en la lucha por la existencia, llevada a cabo a través de una - interpretación extensiva al Artículo 91 de la propia ley, -- que en el año de 1969 realizó la Dirección de Crédito, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los siguientes términos.

"En otro aspecto y conforme a una interpretación unitaria de la Ley, que evite la incongruencia por un principio elemental de lógica jurídica, debe analizarse el Artículo 91 en su verdadero sentido jurídico, que nos permita ver con claridad lo que realmente se propone expresar. De su estudio se desprende, en forma induditable, que su contenido - enuncia fundamentalmente, el derecho a una pensión por orfandad para los hijos inválidos mayores de 18 años, porque para los menores de 18 años el beneficio se contiene en el Artícu

lo 89 fracción I y no tendría sentido repetirlo. Así pues, lo que efectivamente se establece es otro beneficio que se debe empezar a gozar después de los 18 años.

Por otra parte, el derecho no es limitativo a los hijos pensionados, porque este supuesto no viene a configurar en manera alguna, el derecho enunciativo del Artículo 91, ni hay razón jurídica de relación entre las dos pensiones para que se pudiera considerar como un requisito previo la primera. Ahora bien, parece ser que la parte que se presta a confusión es la que expresa: "si el hijo pensionado llegare a los 18 años...", pero ésto debe tomarse como una mera referencia a un hecho circunstancial previsto por la Ley para otorgar el derecho a la pensión en aquellos casos en que el hijo se invalide con posterioridad al fallecimiento del causante, por la relación de continuidad proteccionista y, por razón procesal, se prorroga la pensión; en cambio, cuando la invalidez se padece al fallecimiento del causante, en ese momento nace el derecho. En conclusión el derecho no puede ser limitativo por las razones expuestas".

Interpretación que a nuestro juicio es correcta y que además permite extender el espíritu proteccionista del ordenamiento legal a todos aquellos familiares derechohabientes del trabajador o pensionistas que efectivamente han menester que accione el sistema protector en su beneficio.

El tercer grupo de personas físicas a quienes se aplica la Ley, según la fracción III del Artículo 10. y II -

del Artículo 2o. son los llamados pensionistas, entendiéndose por tales, aquellos trabajadores públicos o sus deudos -- con derecho a percibir el pago de una suma periódica que la Ley fija, sea que ese carácter les hubiere sido reconocido -- de acuerdo con una Ley anterior a la vigente, o sea que se les llega a otorgar y sancionar tal carácter de acuerdo con el procedimiento que marca la propia Ley.

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

**C) PRESTACIONES CONSIGNADAS EN LA LEY DEL I.S.S.S.T.E.**

a) **MEDICAS.**

Ya habíamos referido que el grado de evolución y -- avance de la Seguridad Social se plasma de manera concreta -- con la inclusión en el esquema de las prestaciones del seguro clásico, de todos aquellos servicios que tienen como finalidad el cuidado y atención de la salud.

Así mismo, en el análisis, de la actividad internacional de los organismos especializados de la materia, se señaló la trascendencia para cada una de las naciones americanas, que representa la Declaración de Derechos y Deberes Humanos, sustentada por la Organización de Estados Americanos y que -- se consigna en el documento llamado "Acta de Bogotá", de -- 1948.

En este particular aspecto la aludida declaración de derechos y deberes humanos prescribe:

"Toda persona tiene derecho a que su salud sea pre--servada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la -- alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.

El concepto de salud y su atribución como parte y -- condición específica de la seguridad social se encuentra en la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, que determina:

"La salud de todos los pueblos es una condición fundamental para lograr la paz y la seguridad social, y depende de la más amplia cooperación de las personas y de los Estados.

Los resultados alcanzados por cada Estado en el fomento y protección de la salud son valiosos para todos.

La desigualdad de los diversos países, en lo relativo al fomento de la salud y el control de las enfermedades, sobre todo las transmisibles, constituye un peligro común.

El desarrollo saludable del niño, es de importancia fundamental; la capacidad de vivir en armonía en un mundo -- que cambia constantemente, es indispensable para este desarrollo.

La extensión a todos los pueblos de los beneficios de los conocimientos médicos, psicológicos y afines, es esencial para alcanzar el más alto grado de salud.

Una opinión pública bien informada y una cooperación activa por parte del público son de importancia capital para el mejoramiento de la salud del pueblo".

En el mismo orden de ideas, se encuentra el pronunciamiento de la Organización Interamericana del Trabajo, en el documento conocido como "Convenio 102" que en opinión del Lic. Gustavo Arce Cano (\*) se encuentra en este documento la manifestación de un proceso paulatino para pasar del Seguro Social a la nueva Institución de la Seguridad Social.

---

(\*).- De los Seguros Sociales a la Seguridad Social.- Editorial Porrúa, S. A., México 1972. Página 614 y siguientes.

El mencionado convenio, destina su parte segunda a -  
normar las prestaciones a que tiene derecho el individuo de-  
la siguiente manera:

"Artículo 7o.- Todo miembro para el cual esté en vi-  
gor esta parte del convenio debe garantizar a las personas -  
protegidas la concesión, cuando su estado lo requiera, de --  
asistencia médica, de carácter preventivo o curativo..."

Y en el Artículo 10-1. Señala que las prestaciones -  
deben comprender por lo menos:

"a).- En caso de estado mórbido.

1).- La asistencia médica general, comprendidas  
las visitas a domicilio;

ii).- La asistencia por especialistas, prestada-  
en hospitales a personas hospitalizadas o-  
no hospitalizadas, y la asistencia que pue-  
da ser prestada por especialistas fuera de  
los hospitales;

iii).- El suministro de productos farmacéuticos -  
esenciales recetados por médicos u otros -  
profesionistas calificados; y

iv).- La hospitalización, cuando fuere necesaria;

y

b).- En caso de embarazo, parto y sus consecuencias;

i).- La asistencia prenatal, la asistencia du--

rante el parto y la asistencia puerperal - prestada por un médico o por una comadrona diplomada; y

ii).- La hospitalización, cuando fuere necesaria.

2.- ....

3.- La asistencia médica prestada de conformidad con este artículo tendrá por objeto, conservar, restablecer o mejorar la salud de la persona protegida, así como su aptitud para el trabajo y para hacer frente a sus necesidades personales".

Acorde con estas convenciones, al transformarse la Dirección de Pensiones Civiles en el actual ISSSTE, se ampliaron las prestaciones que venía cumpliendo la Dirección y que, básicamente eran de naturaleza económica y caían dentro de la mecánica del Seguro, destinado a la protección económica del trabajador y sus familiares derechohabientes, agregándose los seguros que venimos comentando.

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

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

Para lograr la instrumentación de su área de servicios médicos, el Instituto ha tenido necesidad de establecer unidades médicas, de investigación, de diagnóstico y docencia, que han venido incrementándose paulatinamente alcanzado en la actualidad las cifras que se contienen en los cuadros siguientes.

## UNIDADES MEDICAS EN OPERACION:

1.- EN EL DISTRITO FEDERAL	NUMERO	CAMAS
a).- Consultorios Médicos Auxiliares	26	-
b).- Clínicas	37	-
c).- Hospitales	6	1,583
d).- Hospitales subrogados	8	289
e).- Unidad de Enlace y Recuperación para Enfermos Ambulantes	1	160
2.- EN LAS ENTIDADES FORANEAS		
a).- Puestos Periféricos	472	-
b).- Clínicas	100	-
c).- Hospitales Propios	26	1,566

## CLASIFICACION DE UNIDADES MEDICAS EN LA REPUBLICA MEX.

1971

TIPO DE UNIDAD MEDICA	DISTRITO FEDERAL	FORANEAS	T O T A L
HOSPITALES	6	26	32
CLINICAS	37	100	137
PUESTOS PERIFERICOS		472	472
CONSULT. MEDICOS AUX.	26		26
T O T A L	69	598	667

FUENTE: Subdirección Médica

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

Es importante señalar que el imperativo de cumplir con esta Reforma Administrativa de los Servicios Médicos, es tablece por vez primera en la historia de la Institución, el concepto de la Regionalización, haciéndose eco de las formales recomendaciones que, para lograr una cabal administración de los Servicios de Atención de la Salud, estaban formu lando con insistencia los más importantes Organismos Internacionales de Seguridad Social y Salud Pública.

Diferenciado el País en un Area Metropolitana Norte y otra Sur y seis Regiones Foráneas, en cada una de estas -- ocho divisiones racionalizadas en base a población, comunica ciones, facilidades hospitalarias y otros importantes recursos técnicos, se erigió una verdadera pirámide de Unidades Médicas coordinadas y jerarquizadas que van, en las dos zonas del Area Metropolitana, desde el Consultorio Médico Auxiliar de más simple concepción y funciones, al más complejo Centro Hospitalario de Concentración, pasando por las Clínicas y los hospitales generales. En las seis Regiones del -- Area Foránea, se reproduce el esquema piramidal coordinado y jerarquizado de Unidades Médicas, en cuya base se encuentran

los Puestos Periféricos, en el nivel inmediato las clínicas, después los hospitales locales o estatales y en el vértice, el Hospital Regional.

Cabe decir que se contempla, para un futuro inmediato, la regionalización integral administrativa, en su sentido más completo; ésto es: que cada región ejerza dentro de sus límites un verdadero presupuesto por programa que le de un carácter eminentemente ágil en sus operaciones, dentro de un esquema de autosuficiencia controlada de recursos.

La Reforma Administrativa de la que nos venimos ocupando quedaba estructurada así, organizativamente, para otorgar en forma satisfactoria las prestaciones consignadas en las fracciones I, II y III del Artículo 3o. de la Ley del ISSSTE y que consisten en, Seguros de Enfermedades no Profesionales y de Maternidad, Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales y Servicios de Reeducación y Readaptación de Inválidos.

Como resultado de la acción institucional en este particular aspecto podemos afirmar que la situación del servidor público del Estado Mexicano se ha transformado sensiblemente.

Bástenos recordar que antes de la expedición de la Ley del ISSSTE que, como ya se dijo, crea para el mismo el imperativo de otorgar con carácter de obligatorias las ramas de los seguros de enfermedad no profesional y maternidad, así como los de accidentes de trabajo y enfermedades profe--

sionales y servicios de reeducación y readaptación de inválidos, la burocracia federal y sus familiares derechohabientes venían disfrutando de servicios médicos que los diferentes - sindicatos federados habían logrado obtener, como verdaderas conquistas, de las dependencias oficiales en que laboraban.- Antes de estas conquistas los servicios médicos dependían -- únicamente de la magnanimidad y altruísmo de las diversas autoridades de las Secretarías y Departamentos de Estado y Organismos descentralizados y se concedían con el carácter de ayuda.

Por lo tanto, en lo que a servicios médicos se refiere, los empleados federales y sus familiares, prácticamente carecían de estos servicios y los que los poseían se debía a convenios celebrados en las entidades y organismos públicos. El Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación, - dado su carácter de grupo mayoritario entre los trabajadores federales, era el que había logrado consolidar mejores prestaciones en el terreno del que nos venimos ocupando. Otros - Sindicatos, como el de Comunicaciones y Transportes, también habían logrado obtener servicios médicos para ellos y sus dependientes, de variable calidad, algunos concentrados exclusivamente en el Distrito Federal y otros a lo largo de todo el territorio nacional.

De cualquier manera, antes de la regularización de - estos servicios médicos, cuando el trabajador enfermaba, o - enfermaba alguno de sus familiares, se veía expuesto a una -

crisis económica severa para poder solventar los gastos que por atención médica tenía que ejecutar en su favor o en el - de sus dependientes.

Para terminar haremos mención de que el presupuesto que el Instituto destinó en el presente ejercicio para la -- atención de este servicio alcanzó la cifra de 1,925 millones.

Estimamos que las gráficas que a continuación se insertan son ilustrativas de la realidad actual de los servi-- cios médicos del Instituto, cuyo financiamiento, como en su oportunidad se apuntó, lo establece la Ley en base a las cotizaciones de los trabajadores y a las aportaciones de las - Entidades y Organismos Públicos sujetos a su régimen, en los Artículo 15, 20 y 24 cuyo comentario ya hemos realizado.

CUADRO COMPARATIVO  
POBLACION DERECHOHABIENTE 1970 A 1973

1970	1971	1972	1973
1 347 470	1 584 792	1 813 059	2 088 824
100 %	118 %	135 %	155 %

FUENTE: Contraloría General

CUADRO COMPARATIVO  
RECURSOS ECONOMICOS

	1970	1971	1972	1973
PRESUPUESTO DE OPERACION (MILLONES)	840	1063	1342	1596
%	100	127	160	190
PESOS POR DERECHOHABIENTE	623	671	740	764

FUENTE: Contraloría General

**CUADRO COMPARATIVO  
RECURSOS MATERIALES**

	1970	1971	1972	1973
<b>HOSPITALES</b>	28	33	33	35
%	100	118	118	125
<b>CAMAS</b>	2066	2666	2834	3211
%	100	129	137	155
<b>RELACION A 1000 D.H.</b>	1.5	1.7	1.6	1.5
<b>CLINICAS</b>	137	139	139	141
%	100	101	101	103
<b>CONS. MEDICOS Y P.P.</b>	473	497	538	590
%	100	105	114	125

**FUENTE: Informática**

CUADRO COMPARATIVO  
SERVICIOS

		1971	1972	1973
CONSULTAS	6 870 304	7 989 345	8 901 332	9 979 206
%	100	116	130	145
EGRESOS HOSPI-				
TALARIOS	71 964	77 601	100 487	119 184
%	100	108	140	166
INT. QUIRURGICAS	53 626	59 303	65 047	73 263
%	100	111	121	137
EXAMENES DE LA-				
BORATORIO	2 568 738	2 156 075	2 305 869	2 753 845
%	100	84	90	107
PERSONAS EN TA-				
LES EXAMENES	796 972	545 699	959 387	1 163 450
%	100	68	120	146
ESTUDIOS RADIO-				
LOGICOS	436 885	545 699	517 754	646 924
%	100	125	119	143
PERSONAS EN TALE-				
ESTUDIOS	354 122	419 303	418 539	413 032
%	100	118	118	117

FUENTE: Informática.

**c) ECONOMICAS.**

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

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

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

Sobre el particular el Dr. Gonzalo Arroba, Director-que fuera del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, en un informe presentado a la cuarta conferencia Internacional de Actuarios y Estadísticos de la Seguridad Social, que tuvo lugar en Paris, los días del 6 al 12 de octubre de 1966, y que se contiene en el cuaderno técnico No. 7- editado por el propio C.I.E.S.S. que se denomina "Seguridad-Social y Economía Nacional en los Países en vía de Desarrollo", expuso:

"Por diversas razones, en los países en vías de desarrollo la relación entre la seguridad social y la economía nacional, es más inmediata y determinante que en los países-desarrollados. Dichas razones tienen su origen, entre otros factores, en la característica peculiar de la estructura económico-social de los países subdesarrollados en que predomina el sector primario".

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

Los subsidios consisten en entregas de dinero concedidas por corto tiempo y para combatir estados de necesidades pasajeros motivados por contingencias tales como enferme

dad, maternidad, incapacidad temporal o desempleo.

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

De conformidad con la fracción II del artículo 22, "cuando se trate de un trabajador y la enfermedad lo incapacite para el trabajo, tendrá derecho a licencia con goce de sueldo o a medio sueldo conforme el artículo 85 del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de la Unión. (Corresponde actualmente al artículo III de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado), si al vencimiento de la licencia con medio sueldo continúa la incapacidad se concederá al trabajador licencia sin goce de sueldo mientras dure la incapacidad hasta por 52 semanas contadas desde que se inició ésta. Durante la licencia sin goce de sueldo, el Instituto cubrirá al asegurado un subsidio en dinero equivalente al 50% del sueldo que percibía el trabajador al ocurrir la incapacidad.

Por su parte, el inciso b) de la Fracción II del Artículo 32, prescribe para el Instituto la obligación de cubrir el pago de sueldo al trabajador en caso de accidente o

enfermedad profesional. Dicha obligación está concebida de manera muy poco técnica, puesto que aunque no se señala así, el pago que hace el Instituto tiene la naturaleza de un auténtico subsidio y el proceder institucional ha venido amparándose bajo este criterio para otorgarlo, ya que jamás podría considerarse como un pago de sueldo la entrega de cantidades por este concepto, en primer lugar, porque el Instituto está actuando como organismo de protección y nunca como empleador del asegurado y en segundo lugar porque, no obstante existir una gran corriente doctrinaria que atribuye a las prestaciones económicas del sistema de seguridad social la naturaleza de salario diferido, o substitutivo, definitivamente creemos que a las prestaciones del régimen de seguridad social no puede atribuirseles las características de sueldo.

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

La segunda la encontramos establecida en la fracción

XIV del artículo 3o. y reglamentada en los artículo del 95 - al 97 del capítulo IX, nos referimos a la denominada indemnización global.

A efecto de realizar un breve comentario sobre esta prestación, transcribiremos el contenido del Artículo 95, cuyos términos son los siguientes.

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

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

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

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

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

Los orígenes de la indemnización global se encuen-

tran en la creación realizada por el legislador de las leyes anteriores, de la figura denominada devolución de descuentos, que se consignó en la fracción I del artículo 46 de la Ley de 1925, para el caso de separación del servicio sin solicitar o tener derecho a pensión, disponiéndose que el funcionario puede elegir entre que se le devuelvan los descuentos -- que se le hubieren hecho, dejarlos como depósito en el Fondo de Pensiones o acogerse a los beneficios de la ley, no obstante haber causado baja en el servicio, cuando la separación ocurriese teniendo el trabajador por lo menos diez años de antigüedad y, desde luego, dejando las aportaciones que se le hubiesen efectuado.

La disposición anterior se repitió, salvedad hecha de la posibilidad de acogerse a los beneficios de la ley, en los artículos del 106 al 111 de la ley de 1947.

Hemos querido analizar estos antecedentes, porque -- creemos que la ley actual tiene una incongruencia manifiesta al establecer la indemnización global y su interconexión con el otorgamiento de otros beneficios.

Para aclarar la idea, recordemos que en su oportunidad quedó establecido que el artículo 118 de la ley considera formando parte del patrimonio del Instituto "las aportaciones de los trabajadores y pensionistas", agregando sin necesidad el artículo 119, que dispone que los trabajadores -- contribuyentes no adquieren derecho alguno ni individual ni colectivo al patrimonio del Instituto sino solo a disfrutar-

de los servicios que la ley concede.

Además es importante tener en cuenta que este beneficio está íntimamente ligado con el artículo 81 que prevee el caso de separación del trabajador del servicio, después de haber contribuído cuando menos quince años al Instituto, facultándolo para dejar en éste la totalidad de las aportaciones, a efecto de que al cumplir la edad requerida para la pensión se le otorgue ésta y en caso de fallecer antes, el derecho pasará a sus familiares.

Creemos que nuestro legislador confundió lamentablemente las consecuencias jurídicas de la indemnización global con las de la simple devolución de Fondos. Estimamos que la indemnización global pretende hacer las veces de un seguro de desempleo, aunque si bien es cierto concebido en términos rudimentarios, apenas esbozando lo que sin duda en el futuro será un beneficio por el que van a luchar los asegurados, como está sucediendo en el ámbito de los trabajadores privados.

En cuanto a la devolución de fondos, que a nuestro juicio nunca debió haber existido, se trata de una figura cuya fundamentación es muy difícil. La única que quizá pueda dársele es que con ello se pretendió lograr una mayor confianza de los beneficiarios hacia el sistema.

La verdad es que actualmente esta figura crea problemas en actividades tan importantes como son el otorgamiento de préstamos, sobre todo los a corto plazo, que se reglamentan en los artículo 55 y 56, al ordenar el legislador que di

chos préstamos deben hacerse mediante la garantía del total de las aportaciones del trabajador y, más aún tratándose de pensiones y jubilaciones, porque la falta de previsión en el trabajador lo lleva a solicitar con frecuencia la indemnización global cuando tiene más de 15 años de servicios y de -- contribución al fondo, en los términos del artículo 81, de-- jando, en caso de fallecimiento, en un total desamparo a sus familiares derechohabientes.

Definitivamente estamos con la tesis de que la devolución de fondos que admite el artículo 81 no debe existir, -- en primer lugar, porque como ya se vió las cuotas y aporta-- ciones constituyen parte del patrimonio del Instituto y, en -- segundo lugar, porque la finalidad de la Ley es proteger tan -- to al trabajador como a su familia y de admitirse la devolu-- ción los familiares quedan desamparados.

Por otra parte, tampoco es admisible el criterio de -- otorgar préstamos a corto plazo mediante garantía de las -- aportaciones del trabajador, porque el Instituto se está ga-- rantizando una operación en la que tiene el carácter de -- -- acreedor, con parte de su patrimonio, solución inadmisible -- jurídicamente hablando.

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

A continuación tratamos de resumir las características de cada uno de estos beneficios en base a los requisitos legales que deben reunirse para su otorgamiento y disfrute.

PARA EL TRABAJADOR:

Jubilación (Art. 72).

- a).- Sin límite de edad.
- b).- 29 años, 6 meses de servicios e igual tiempo de contribución.
- c).- 100% del sueldo regulador (Promedio de sueldos percibidos en los 5 años inmediatos).
- d).- Baja como empleado.

PENSION POR EDAD Y TIEMPO DE SERVICIOS. (Art. 73).

- a).- 55 años de edad mínima.
- b).- 14 años, 6 meses, mínimos de contribución y servicios.
- c).- Porcentaje semiprogresivo de la tabla del Art.- 77.
- d).- Baja como empleado.

PENSION POR INVALIDEZ. (Art. 82).

- a).- Sin límite de edad.

- b).- Inhabilitación física o mental por causas ajenas al servicio.
- c).- Calificación técnica de la invalidez por el Instituto.
- d).- 14 años, 6 meses mínimos de servicios y contribución.
- e).- Porcentaje de acuerdo a la tabla del Art. 77.
- f).- Baja como empleado.

PENSION POR ACCIDENTE DE TRABAJO O ENFERMEDAD PROFESIONAL. (Art. 32).

- a).- Accidente o enfermedad profesional.
- b).- Incapacidad parcial o total permanente.
- c).- Calificación técnica de la incapacidad por el Instituto.
- d).- Baja como empleado cuando se trata de incapacidad total permanente.

PARA LOS FAMILIARES DERECHOHABIENTES.

Pensión por causa de muerte del trabajador. (Arts. 33 y 88).

- a).- 14 años, 6 meses mínimo de servicio y de contribución, con excepción de la muerte a consecuencia de accidente o enfermedad profesional, que-

genera beneficios a los familiares sin el requisito de antigüedad.

b).- Porcentaje de acuerdo con el Art. 90 Fracción I de la Ley del I.S.S.S.T.E.

Las pensiones que se generan por esta causa y en las condiciones detalladas pueden ser: Por viudez, por orfandad, por viudez y orfandad, por ascendencia y pensión al viudo in capacitado, cuando depende económicamente de su esposa.

La causa ya reseñada puede también presentarse con relación a los pensionistas del Instituto, generando su muerte los mismos beneficios que la del trabajador, existiendo la salvedad de que, según lo dispone la fracción II del Art. 9o, el pago se inicia con el 80% de la cuota que originariamente correspondía al pensionista.

En ambos casos la cuota original se disminuye en un 10% anual hasta llegar al 50%.

De manera general, resalta el hecho de que el legislador incurre con frecuencia en imprecisiones terminológicas y de que no ha aceptado la corriente doctrinaria y legislativa en la materia, que, sobre todo en el campo del derecho -- comparado establece la distinción entre la jubilación, como beneficio que se otorga al trabajador ya sea exclusivamente por los servicios prestados, por servicios y cierto límite de edad o por encontrarse padeciendo incapacidades para el desempeño de sus labores, en combinación todo ésto, con cier

to tiempo de contribución al sistema.

En el Instituto, el otorgamiento de este tipo de beneficios ha enfrentado continuamente problemas, en aspectos tan importantes como son la compatibilidad de los mismos y la comprobación de los servicios y aportaciones.

Por lo que hace a los problemas en materia de compatibilidad, derivados de la interpretación a los artículos 65 y 66 de la ley, han dado origen a encontradas resoluciones de la Junta Directiva del Instituto, la que por este motivo y con el propósito de establecer un criterio definitivo destinó la sesión del 20 de agosto de 1970 al exclusivo objeto de examinar a fondo el problema.

En el acta de esta reunión se asienta que la representación de los trabajadores sostuvo la tesis de que una correcta interpretación del artículo 66 debe ser en el sentido de admitir la compatibilidad entre una pensión por causa de muerte y un beneficio directo como trabajador -pensión o jubilación o el desempeño de un empleo sujeto al régimen del Instituto, situación muy frecuente en la que se colocan las viudas de trabajadores y pensionistas.

Por su parte la representación del estado sostuvo el punto de vista de que el Artículo 66 de la Ley es terminante en cuanto a la incompatibilidad y la percepción de cualquier otra pensión concedida por el propio Instituto y por las Entidades y Organismos Públicos a que se refiere el Artículo 10., sin establecer excepción alguna de los sujetos que tie-

nen el carácter de pensionistas.

En la misma acta se consigna que "en vista de encontrarse dividida la opinión entre la representación del estado y la de los trabajadores y empatada en su votación con -- sus respectivos puntos de vista, el Presidente de la Junta -- Directiva, en uso de las facultades que le concede el Artículo 112 de la Ley del Instituto en vigor, otorgó su voto de -- calidad en favor del punto de vista expresado por la Representación de los trabajadores del Estado, por lo que los -- Acuerdos tomados con anterioridad por la H. Junta Directiva, en relación con el Artículo 66 de la Ley del Instituto, espe cíficamente por lo que se refiere a estimar por sí son compa tibles dos pensiones, una por viudez y otra por jubilación o por edad y tiempo de servicios, o cuando se trate de dos pen siones por orfandad, quedan vigentes, con la intención expre sa de que al dictarse alguna resolución en este sentido en -- algún caso concreto y al no ser sancionado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su Dependencia respectiva, -- se dé la oportunidad de que el interesado ocurra al H. Tribu nal Fiscal de la Federación para que sea esta Entidad en uso de sus facultades, la que resuelva en definitiva la contro-- versia aquí planteada, comprometiéndose aquí ambas represen-- taciones tanto del Estado como de los Trabajadores, a alla-- narse a la resolución que dicte ese Tribunal, sin apelar a -- los recursos legales de conformidad con la Ley Fiscal vigente, y dejando como definitiva la resolución que se dicte, y -- que servirá como precedente para casos similares.

En relación con la compatibilidad de una pensión directa, con el desempeño de algún cargo, empleo o comisión remunerados, que estén incorporados al régimen del Instituto, - la Junta estimó que sí existe incompatibilidad, fuera de toda duda, en virtud de que consecutivamente en las Leyes anteriores de 1925, 1946 y 1947, y en la actual Ley del I.S.S.S.T.E., se expresa con toda claridad dicha incompatibilidad, - por lo que se deja claramente establecido que ningún pensionista por jubilación, vejez o invalidez podrá percibir pensión, y desempeñar al mismo tiempo cualquier cargo, empleo o comisión remunerados sujetos al régimen del Instituto, confirmándose consecuentemente el Acuerdo tomado en sesión de - 13 de octubre de 1961 que consta de Acta 80 de la propia fecha".

Como puede apreciarse la resolución en primer lugar no abarca todos los casos de incompatibilidad ya que deja -- fuera la compatibilidad existente entre una jubilación o pensión con el disfrute de los beneficios económicos derivados de un riesgo profesional.

Esta compatibilidad es probablemente la que mayor razón tiene, ya que se trata de beneficios cuya fundamentación jurídica es muy distinta.

Por una parte el obligado originariamente en materia de enfermedad o riesgo profesional es el patrón, es decir, - la entidad u organismo público al que presta servicios el -- trabajador y el Instituto únicamente se subroga para el pago

de este tipo de beneficios cuando la entidad u organismo público contribuye con el 0.75% a que se refiere la fracción II del Artículo 20, sin que esta subrogación a nuestro juicio llega a eximir a los patronos de su responsabilidad, es decir, aún suponiendo que el Instituto, no obstante recibir la aportación de la entidad correspondiente, se negase a hacer efectivo el seguro por accidente o por enfermedad profesional, el trabajador podría perfectamente exigir su pago a la entidad en que presta sus servicios, sin que exista la posibilidad de que ésta se exceptione señalando al I.S.S.S.T.E. como responsable de dicho pago.

Por las razones anotadas creemos que, tratándose de pensiones y jubilaciones y de riesgos profesionales puede perfectamente establecerse una compatibilidad en su percepción y que como consecuencia es erróneo el criterio sentado por la Junta Directiva, determinando la incompatibilidad entre ambos beneficios.

Otro aspecto que llama la atención en el acuerdo de la Junta Directiva, es el que se refiere al voto de calidad emitido por el Presidente de la misma y Director del Instituto, en favor del punto de vista de la representación de los trabajadores, ya que a nuestro juicio se vulneró la esencia misma de este voto al sujetar sus efectos a un compromiso contraído entre las representaciones del estado y de los trabajadores, en el sentido de supeditar los efectos del acuerdo a la resolución que el Tribunal Fiscal de la Federación -

diese a la controversia planteada con motivo de resolver alguna demanda de los interesados sobre el particular.

Por lo que se refiere a la comprobación de servicios de los trabajadores sujetos al régimen, presenta problemas - que básicamente se derivan de la falta de sistemas adecuados que permitan establecer de modo fehaciente la historia del - trabajador en el servicio.

Un sistema de esta naturaleza tendría, forzosamente, que establecerse de manera conjunta entre el Instituto y los órganos administrativos y departamentos de personal de las - dependencias comprendidas en el Artículo 10. de la Ley.

La función del Instituto consistiría en fijar los -- criterios rectores para dicho sistema, y desde luego señalar los requisitos que debe reunir la información que están obligados a proporcionarle las entidades y organismos públicos - en los términos de los Artículo 5o. y 12 de la Ley, objetivo que estimamos únicamente pueden lograrse a través de una - perfecta coordinación entre los órganos mencionados y las autoridades del Instituto.

Problema álgido en la gestión del Instituto es el relativo a la comprobación de las aportaciones efectuadas por los trabajadores y por las entidades y organismos públicos - sujetos a su régimen. El Instituto, desafortunadamente, no cuenta con un sistema contable apropiado que le permita en - todo momento establecer con veracidad estos hechos, por el - contrario el control de ingresos por estos conceptos se rea-

liza a través de estimaciones globales, sin llegar nunca al detalle que es muy deseable e indispensable para la buena -- marcha de la Institución.

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

El artículo 29 establece el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales ordenando que el Insti-- tuto debe subrogarse en la medida y términos de la ley en -- las obligaciones de las Entidades y Organismos Públicos, de-- rivadas de la ley federal de los trabajadores al servicio -- del Estado.

Resalta el hecho incongruente de que ambos ordena-- mientos hacen una mutua remisión para reglamentar esa mate-- ria, pues la ley federal de los trabajadores al servicio del Estado establece en su capítulo V, artículo 110, que los -- riesgos profesionales que sufran los trabajadores se registrarán por las disposiciones de la Ley del ISSSTE.

Haciéndose eco de las posiciones más avanzadas de la doctrina en la materia, el propio artículo 29 de la ley seña -- la que también "serán reputados como accidentes del trabajo--

los que se realicen en las circunstancias y con las características que especifica la ley del trabajo así como aquéllos que ocurran al trabajador al trasladarse directamente de su domicilio al lugar en que desempeñe su trabajo o viceversa.

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

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

2).- En el párrafo primero del Artículo 92 se ordena pagar la pensión a la viuda o a la concubina mientras no con traigan nuevas nupcias o entren en concubinato.

En caso de presentarse alguna de estas hipótesis, el Instituto deberá otorgarles como única y última prestación, - el importe de seis meses de la pensión que viniesen disfru-- tando.

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

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

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

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

Para darse una idea de la magnitud e importancia de las prestaciones económicas del Instituto, nos permitimos se

ñalar el presupuesto de egresos, en cada uno de los renglones, que se programó para el presente ejercicio, el que arroja, como puede apreciarse, la suma global de tres mil novecientos veinticinco millones.

	ASIGNACION <u>ANUAL</u>
Préstamos a corto plazo	2,250.000.000.00
Préstamos hipotecarios	200.000,000.00
Pensiones y Jubilaciones	1,450.000,000.00
Devolución del fondo	9.000,000.00
Indemnizaciones globales	5.000,000.00
Devoluciones de préstamos a corto plazo	<u>11.000,000.00</u>
	<u><u>3,925.000,000.00</u></u>

**c) SOCIALES.**

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

- a).- Eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia.
- b).- Mejore la preparación técnica y cultural y activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia.
- c).- El arrendamiento y venta de habitaciones propiedad del Instituto.
- d).- Las tendencias a mejorar las condiciones de vida del pensionista, mediante su capacitación para realizar actividades productivas conforme a la vocación y aptitudes del beneficiario y,
- e).- Los servicios funerarios para los trabajadores y familiares derechohabientes.

Sin embargo, con el propósito de una mayor eficacia en la prestación de los mismos, su otorgamiento se ha encargado a tres diferentes áreas: la Subdirección de Servicios Sociales, la de Acción Cultural y la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, última que por lo reciente de su creación apenas ha iniciado el proceso de revisión de las actividades del Instituto en materia de vivienda, que venían siendo desarrolladas por la Subdirección de Prestaciones Económi

que depende de la Subdirección de Servicios Sociales.

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

Otro aspecto que nos parece interesante resaltar es el que se refiere a las disposiciones contenidas en el artículo 54 Y, cuya parte final declara que al Fondo de la Vivienda no le son aplicables las disposiciones de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, sino que se otorga, en las fracciones I y II, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Comisión Nacional Bancaria, las atribuciones que en principio la ley mencionada dispone para la propia Secretaría de Hacienda y para la del Patrimonio Nacional, con relación al ISSSTE. La inquietud surge porque el propio decreto concibe al Fondo de la Vivienda formando parte del Instituto y a la Comisión Ejecutiva de la Vi

vienda como uno de los Organos máximos de Gobierno del mismo, de lo que se deduce la paradógica situación de que las normas aplicables al todo, no tienen imperio sobre una de sus partes.

Por último, deseamos reflexionar sobre el hecho manifiesto de que los aspectos que se ha pretendido analizar en el marco de este modesto trabajo, por sí solos poseen el grado de dificultad, la utilidad y el interés suficiente para que sobre cada uno de ellos se produjesen infinidad de trabajos de esta índole. Causa que puede explicar no solamente lo humilde de la obra sino también lo limitado de sus alcances.

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

PRIMERA:- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado tiene el imperativo, derivado de la esencia misma de los objetivos que dieron origen a su creación, de ampliar su radio de acción proyectándolo sobre todas aquellas categorías de servidores públicos actualmente desamparadas, principalmente la de trabajadores a lista de raya, a contrato, subsidio, honorarios, maestros federalizados y empleados que cobran con cargo a las partidas de servicios rurales cooperativos o de aportación ejidal.

SEGUNDA:- Así mismo, es urgente una exhaustiva revisión de su marco jurídico y, como consecuencia, la transformación, actualización y concordancia de los ordenamientos y disposiciones legales que le son aplicables.

TERCERA:- En el ámbito de la administración, es indispensable la descentralización de sus servicios, en todo el país, porque es lamentable el espectáculo de de rechohábientes que tienen que realizar gastos y es fuerzos desproporcionados para acudir a la Ciudad de México, en demanda de las prestaciones que la Ley les otorga.

CUARTA:- Es indispensable una toma de conciencia de los problemas institucionales, por parte de los beneficiarios del sistema - trabajadores, familiares dere--

cohabientes, pensionistas, entidades y organismos públicos - que se traduzca en un decidido apoyo al organismo, que sea garantía tanto de su permanencia como de su correcta evolución.

- QUINTA:- Es necesario establecer procedimientos más adecuados en la integración de la Junta Directiva como máximo órgano de gobierno del Instituto.
- SEXTA:- Así mismo, crear un principio de inamovilidad para los miembros componentes de la Junta Directiva durante el período para el que se les designe.
- SEPTIMA:- Se requiere una revisión del sistema actual que sustenta las finanzas del Instituto, principalmente en el renglón de cuotas y aportaciones.
- OCTAVA:- Se propone que el otorgamiento de las prestaciones, se programe en el futuro a base de correctos cálculos actuariales, que permitan una equivalencia entre los ingresos legislativamente determinados y los egresos por cada servicio.
- NOVENA:- En materia de Pensiones derivadas de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales es urgente la reglamentación de las disposiciones de la ley.
- DECIMA:- A través de la revisión metódica del sistema de organización y funcionamiento, deberá pugnarse por que los servicios del Instituto reúnan las características que la doctrina ha señalado en cuanto a suficiencia, adecuación y oportunidad.

ONCEAVA:- Es urgente un cambio en el criterio de tipo compensatorio que se viene utilizando para el otorgamiento de beneficios en materia de pensiones y jubilaciones, por el redistributivo que debe animarlas.

DOCEAVA:- Se estima conveniente el establecimiento de un adecuado sistema de incorporación de nuevos organismos al sistema.

**BIBLIOGRAFIA.**

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

De 1917.- México.

LEY GENERAL DE PENSIONES CIVILES DE RETIRO.

De 1925.- México.

NUEVA LEY GENERAL DE PENSIONES CIVILES DE RETIRO.

De 1946.- México.

LEY DE PENSIONES CIVILES.

De 1947.- México.

ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE -  
LA UNION.

De 1941.- México.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, RE-  
GLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

D.O. de 28 de Diciembre de 1963.- México.

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

De 1960.- México.

NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

D.O. de 28 de abril de 1970.- México.

LEY DEL SEGURO SOCIAL.

D.O. de 12 de marzo de 1973.- México.

LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DEL GOBIERNO FEDERAL.

1970-1976.- Tomo I.- Secretaría de la Presidencia.- México -  
1973.

EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO.- Segunda Edición.  
Mario de la Cueva.- Editorial Porrúa, S.A. México, 1974.

LAS INSTITUCIONES DE PROGRESO SOCIAL.

Carlos Gide.- Traducida de la Cuarta Edición Francesa por -  
Enrique Martínez Sobral.- Librería de la Vda. de Ch. Bouret.  
México, 1913.

SEGURIDAD SOCIAL Y ECONOMIA NACIONAL EN LOS PAISES EN VIAS -  
DE DESARROLLO.- C.I.E.S.S.- Cuaderno Técnico Número 7.  
Gonzalo Arroba.- México, Sin data de publicación.