



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

**ESTUDIO E INTERPRETACION DE LAS
REFORMAS A LA LEY DEL I.S.S.S.T.E. A LA
LUZ DE LA TEORIA INTEGRAL**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ELISEO VALDES GONZALEZ**

México, D. F.

1976



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

ESTA TESIS FUE ELABORADA EN EL SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL BAJO LA DIRECCION DEL MAESTRO DR. ALBERTO - TRUEBA URBINA Y EL ASESORAMIENTO DEL LIC. OC TAVIO CRUZ BERISTAIN. A ELLOS MI PROFUNDO AGRADECIMIENTO POR SU CERTERA ORIENTACION Y VALIOSOS CONSEJOS.

A MI MADRE IN MEMORIAM

SRA. MARIA GONZALEZ DE VALDES

Con la profunda pena de no poder gozar de su presencia y con quien comparto la culminación de mi formación profesional, ya que se que desde el más allá, ve con satisfacción que trato de honrar el - nombre que me heredó.

A MI PADRE

SR. NICOLAS VALDES VILLARREAL

A quien debo todo lo que soy, como una pequeña retribución a su inmenso cariño y sacrificios, y como un homenaje de gratitud por la con- - fianza y apoyo que depositó en mí.

A LA SRA. MINERVA GARCIA DE VALDES

Por su interés en mi superación y su apoyo fraternal. A ella, mi - sincero y profundo agradecimiento.

A MARIA REBECA

Esposa y compañera de mi vida, quien con su amor, comprensión y ayuda desinteresada me hizo salir - siempre avante, hasta llegar a este gran momento_ de mi vida.

A MI HIJO JORGE ELISEO

Con la esperanza y la fe de que llegue a la meta de la superación y el éxito.

A MIS HERMANOS

MARIA ESTHER

ROSA IRENE

GLORIA ESTELA

JUAN ERNESTO

NICOLAS

MARIA DEL CONSUELO

Con fraternal cariño.

Con el mas amplio reconocimiento y admiración a mis Queridos y Distinguidos -
Maestros de la Facultad de Derecho a -
quienes siempre tendré presente en el -
transcurso de mi vida profesional.

AL PROFR. MELCHOR SANCHEZ JIMENEZ

Con profundo respeto y admiración.

AL LIC. GABRIEL HUANTE ALTAMIRANO

Amigo a quien agradezco sinceramente
su valiosa ayuda para la realización
de este trabajo.

AL LIC. JACOBO TORRES PEREZ

Con el afecto que se brinda a quien
otorga una amistad sincera.

AL ING. GILBERTO MACIAS AVALOS

Con respeto, gratitud y especial
afecto.

AL HONORABLE JURADO

I N D I C E

ESTUDIO E INTERPRETACION DE LAS REFORMAS A
LA LEY DEL I.S.S.S.T.E. A LA LUZ DE LA TEO
RIA INTEGRAL

	Págs.
INTRODUCCION	9
CAPITULO I	
ANTECEDENTES HISTORICOS	
A) Situación de los Trabajadores al Servicio del Estado antes de la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro de 12 de Agosto de 1925	13
B) Ley de Pensiones Civiles y de Retiro de 12 de Agosto de 1925	22
C) El Estatuto de los Trabajadores al Servicio - de los Poderes de la Unión de 1938	26
D) El Estatuto de 1941	29
E) Ley de Pensiones Civiles de 30 de Diciembre - de 1947	30
F) Reformas al Artículo 123 Apartado B) de la - Constitución	34
CAPITULO II	
LA TEORIA INTEGRAL	
A) Historia y Concepto de la Teoría Integral ...	38
B) La Teoría Integral en el Estado de Derecho <u>So</u> cial	42
C) Fines de la Teoría Integral	45

D)	Realización de la Teoría Integral	51
----	---	----

CAPITULO III

LA LEY DEL I.S.S.S.T.E. DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1959

A)	Consideraciones Generales	55
B)	Funciones y Estructura Orgánica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajado- res del Estado	63
C)	Prestaciones y Servicios que Otorga	76

CAPITULO IV

ANALISIS DE LAS REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY DEL I.S.S.S.T.E. DE LOS AÑOS 1972, 1974 Y 1975.

A)	Creación del Fondo de la Vivienda I.S.S.S.T.E. .	102
B)	Incorporación de los Trabajadores a Lista de Ra- ya al Régimen del Instituto	108
C)	Reformas a la Ley en Materia de Pensiones y Jubi- laciones y Préstamos Hipotecarios	110
D)	La Teoría Integral y las Reformas a la Ley del - I.S.S.S.T.E.....	116

CAPITULO V

1.	CONCLUSIONES	128
2.	BIBLIOGRAFIA	136

I N T R O D U C C I O N

Considero que el trabajo de tesis representa, por una parte, un esfuerzo sistemático en el cual quedan - plasmadas aquellas inquietudes que durante la época de - estudiante surgieron al escuchar a los maestros en la cá tedra, y al mismo tiempo el deseo de contribuir al estudio de una materia que particularmente nos ha interesado.

En mi caso, al escoger el tema que ahora presento a la consideración de este Honorable Jurado, tuve una do ble motivación. En primer lugar, el interés que despertó en mí una disciplina como el derecho laboral, que sin duda alguna constituye en nuestro país un avance legislativo de enorme trascendencia, fundamentado en el espíritu reivindicador del Constituyente de 1917, quien con - una visión sorprendente estructuró, con gran amplitud, - en el artículo 123, los marcos legales en que se orienta el Nuevo Derecho del Trabajo, del cual ha sido posible - derivar toda una Teoría Integral, que pese a la resisten cia que le han opuesto las concepciones tradicionalistas, es posible afirmar que ha cobrado el sentido y la vigencia que se desprenden de sus postulados, los cuales se - asientan en esa otra disciplina de tan vasta proyección que es el Derecho Social.

Es así como a la luz de esta teoría se entiende - plenamente la función que debe cumplir el derecho labo-- ral, toda vez que éste ya no debe estar supeditado a cri terios o consideraciones que reconocen iguales derechos a los trabajadores y patrones, pues es inobjetable que - no se puede tratar en un plano de igualdad a quienes son desiguales económicamente. Por lo tanto, estoy convenci

do de que el derecho laboral debe ser ante todo un código tutelar de los trabajadores, orientado a conseguir la rei vindicación de sus derechos, a la vez que su dignifica- - ción como clase productiva, no siendo válido por lo mismo el principio de subordinación en que algunos autores pretenden fundamentar la relación de trabajo.

Al haber tenido la oportunidad de prestar mis servicios en diferentes Departamentos de la Subdirección de Prestaciones Económicas del I.S.S.S.T.E., estuve en condi ciones de percatarme de los trámites de carácter adminis- - trativo y legal relacionados con las prestaciones y servi- - cios que concede a los servidores públicos la Ley que rige a dicho organismo, motivo por el cual decidí abordar - el tema correspondiente al "Estudio e Interpretación de - las Reformas a la Ley del I.S.S.S.T.E. a la Luz de la Teo- - ría Integral". Para ello, estimé pertinente hacer una - breve referencia histórica sobre los antecedentes legisla- - tivos que se han dado en esta materia, con el propósito - de sistematizar su estudio.

Por otra parte, consideré necesario referirme a la Teoría Integral que sustenta el maestro Trueba Urbina, y con base en ella efectuar el examen de las reformas men- - cionadas, previo el estudio general de la Ley del - I.S.S.S.T.E. que se encuentra en vigor.

Quizá este trabajo, y así lo reconozco, no aporte - nada nuevo, pero mi intención ha sido ordenar mis ideas - en torno de una materia, que como ya he señalado, avivó - mi inquietud, al considerar que la Ley del I.S.S.S.T.E. - tuvo como origen, en cuanto a su formulación, las disposi- - ciones contenidas en el artículo 123 de la Constitución, - misma que hoy en día continúan siendo una fuente de gran- - des proyecciones para la integración del derecho laboral - aplicable al sector burocrático.

Finalmente, debo dejar constancia de mi agradecimiento a los maestros de la Facultad por los valiosos conocimientos que recibí de ellos en las aulas, así como a quienes de manera directa o indirecta hicieron posible la realización de este trabajo.

CAPITULO I
ANTECEDENTES HISTORICOS

- A).- Situación de los Trabajadores al Servicio del Estado Antes de la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro de 12 de Agosto de 1925.
- B).- Ley de Pensiones Civiles y de Retiro de 12 de Agosto de 1925.
- C).- El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938.
- D).- El Estatuto de 1941.
- E).- Ley de Pensiones Civiles de 30 de Diciembre de 1947.
- F).- Reformas al Artículo 123 Apartado B) de la Constitución.

CAPITULO I

A).- SITUACION DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO ANTES DE LA LEY DE PENSIONES CIVILES Y DE RETIRO DE 12 DE AGOSTO DE 1925.

Hablar de los orígenes de la seguridad social es remontarse a un pretérito lejano, tanto que pueden encontrarse sus antecedentes desde el origen mismo de la humanidad.

El hombre aislado trataba de resolver por sí mismo sus necesidades, sus satisfactores eran logrados con máximas dificultades, pero en el correr del tiempo se da cuenta que hay otros semejantes a él, se unen y juntos lo gran avances no solo en la satisfacción de sus necesidades, sino en la defensa común.

La división del trabajo empieza a operar y surge el principio de colaboración para resolver problemas comunes. Descubrimientos e inventos contribuyen poderosamente a la resolución de las necesidades vitales e inician un proceso de desarrollo, que no es a igual ritmo en todos los pueblos.

Sin pretender seguir la secuencia histórica de la seguridad social, como una referencia relativa a México, menciono el hecho de que entre los antiguos mexicanos se generaron y practicaron algunos principios de seguridad social, tales como la acción masiva en favor del "Calpulli" y la incipiente solidaridad surgida por la afinidad en el quehacer de los "Pillis", "Macehuales", "Tamemes" y "Porchecos". Los unía la misma pena, el mismo dolor, y la igualdad en las carencias. La educación era desde en-

tonces un medio de agregación humana en el Calmecac y en el Telpochcalli (casa de los jóvenes), conservando, además, las desigualdades sociales, pues en tanto que al primero iban los hijos de los poderosos, al segundo sólo iban los macehuales.

Para proteger al pueblo en los momentos de carestía y por escasez de alimentos, en el gobierno de Moctezuma se organizaron los almacenes del Estado, llamados Petracalli o Petracalco, donde se almacenaban las cosechas obtenidas de las tierras del palacio Tecpantalli, en esos almacenes se guardaban los productos de la recaudación fiscal.

Estos almacenes o graneros no solo servían para satisfacer las necesidades de los gobernantes y funcionarios del Estado, sino también eran a beneficio de la población, como lo hizo Moctezuma en 1505, después de varios años de sequía, se abrieron las puertas de dichos almacenes y se remedió así la situación que pasaban.

Moctezuma como gobernante extraordinario, consideró que era deber de los gobernantes mirar por los ancianos e impedidos y construyó en Culhuacan un hospital y hospicio por motivo humanitario y nunca por diversión como lo juzgaron los cronistas españoles.

El altepetlalli, fue la versión original de la caja de comunidad indígena muchos siglos antes de la conquista española. Esta situación no solo operaba en México sino también en el imperio inca, estas condiciones de vida tuvieron influencia en la organización colonial.

Los artesanos estaban agrupados por la religión, en cofradías, por la ley en gremios. Las cofradías eran las sociedades espontáneas que la fe mantenía unidos por

el culto, los gremios, las clasificaciones de oficios que las leyes establecían para reglamentar la producción y los impuestos respectivos.

Cada oficio tenía su cofradía y cada cofradía su santo patrono; los había de albañiles, de panaderos, de sastres y aún de individuos que desempeñaban profesiones liberales y empleos de gobierno.

Las cajas de comunidades indígenas, fueron organizaciones comunales de los pueblos prehispánicos; su adaptación a la vida colonial se debió a que representaba una idea accesible y fácil de asimilar por el derecho español, dados los antecedentes peninsulares sobre distribución de tierras y gastos municipales. En esta forma y por estas razones, se fomentó tal institución en la Nueva España.

La importación de sistemas políticos, culturales y sociales que trajo consigo la dominación española, se reflejó en el ámbito de formas de protección y asistencia a las clases desposeídas.

Durante la época colonial fueron los montepíos los que realizaron una labor similar a la que más tarde se conoció con el nombre de Pensiones Civiles.

A Carlos III correspondió el mérito de promulgar y establecer la creación del primer montepío oficial, el militar, de fecha 20 de abril de 1761. Su finalidad según sus propias palabras era evitar el lastimoso estado de indigencia a que por lo común quedaban reducidas las viudas e hijos de los oficiales militares de todas clases.

En el año de 1767, Don Pedro Romero de Terreros hizo formal oferta de \$ 300,000.00 al supremo consejo de indias para establecer un nuevo monte de piedad en la Nueva

va España. El Consejo puso a consideración la oferta a - Don Carlos III, entonces Rey de España para su aprobación. En 1771 la disposición suprema comunicada al Virrey de la Nueva España el Marqués de Croix, Don Pedro Romero de Terreros tuvo que retirar su ofrecimiento, ratificándola - por escrito y elevándola de nuevo al consejo de indias. - El Virrey la llevó a su gobierno en 1772 comenzándose con esto el expediente respectivo, que debió pasar por varios trámites.

El mismo Carlos III por real cédula firmada en - Aranjuez el 2 de junio de 1774, aprobó la fundación autorizando su funcionamiento tal como se le había propuesto.

Cubiertos todos los trámites, se dió apertura al - establecimiento en el Colegio de San Pedro y San Pablo do nado para tal objeto, el día 25 de febrero de 1775.

En el artículo 5 de los estatutos originales se de terminaba que el monte se abstendría de cobrar lucro o re muneración alguna por sus créditos, dejando a los beneficiarios el que ofreciesen voluntariamente alguna limosna en cada operación para sufragar los gastos. Esta condi- ción duró mientras vivió su fundador.

Con la muerte de Don Pedro Romero de Terreros el - 17 de noviembre de 1781, se comienzan a gestionar diferen tes medios para remediar la mala situación del monte, entre ellas se pueden mencionar: La fijación de una tasa de interés en las operaciones a partir del 11 de octubre de 1782.

Este sistema de montepío siguió operando ya dentro de la época independiente, como lo comprueba el hecho de que el 3 de septiembre de 1832 se expidió la ley sobre - montepío, en la que se ampliaron sus servicios para em- -

pleados de la federación.

El 14 de septiembre de 1813 el generalísimo Don José María Morelos y Pavón en el documento que la historia conoce con el nombre de "Sentimientos a la Nación", sienta las bases de un programa de seguridad social, cuando dice que es preciso que se moderen la opulencia y la indigencia, que se mejore el jornal del pobre, que se mejoren sus costumbres, que se aleje la ignorancia, es decir, se prevén una serie de normas que hoy se encuentran incluidas en los programas de seguridad social tal como están también la lucha contra la esclavitud, la lucha contra las castas privilegiadas, porque se establecen principios de igualdad en el disfrute de bienes y servicios.

Con esto queda claro, que desde la época prehispánica, durante la colonia con Vasco de Quiroga con su obra hospitalaria y Fray Bartolomé de las Casas con su humanismo precursor de los derechos humanos; durante la independencia con los Sentimientos a la Nación; durante la reforma con las leyes de igual nombre, la lucha por el bienestar social ha sido bandera y guía, esperanza y realidad.

De 1906 a 1935, existió en México una sociedad mutualista, que con su solo nombre explica sus objetivos. Dicha sociedad se denominaba "La Mano Amiga", en el artículo 10. de sus estatutos expresa: "Sus fines son ayudar a los socios enfermos y a las familias de los que fallezcan, en un medio verdadero de igualdad". El lema que esta sociedad tenía era: "Todos para uno y uno para todos".

Por otra parte, la "UNION FILARMONICA DE MEXICO", dice en sus estatutos del 20 de marzo de 1911: "tendrá por objeto unir las aspiraciones y energías de los profesores músicos, para conseguir el mas alto grado de progreso artístico y material; fomentar un fondo destinado al -

mutualismo y un tercero para la invalidez y jubilación de sus asociados, estrechar los lazos de unión y de confraternidad entre el gremio".

En el Estado de Veracruz, el gobernador Cándido - Aguilar decretó en 1914 la obligación patronal de otorgar servicios médicos a los trabajadores enfermos, alimentos e indemnización mientras durara su impedimento, debiendo por lo tanto mantener por su cuenta hospitales o enfermerías dotadas convenientemente de instrumental quirúrgico, drogas, medicinas, médico y enfermera, todo esto porque - consideraba que: "El trabajo dignifica al hombre y coopera con el capital al progreso de los pueblos, por tanto - debe el poder público dictar reglas que establezcan el - equilibrio entre los intereses económicos y los del individuo".

Este gobernante establece, el 26 de agosto de - 1914, las juntas de administración civil, para conocer y dirimir las quejas entre patronos y obreros. Más tarde - expide el 19 de octubre de 1914, un decreto por el cual - limita la jornada de trabajo a nueve horas y la obligación del descanso en los domingos y días de fiesta nacional.

"Posteriormente, Salvador Alvarado, General en jefe del cuerpo de ejército del sureste, gobernador y comandante militar del estado de Yucatán, en uso de las facultades extraordinarias de que se hallaba investido por el C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del poder ejecutivo de la Unión, expidió con fecha 14 de mayo de 1915 un decreto creando consejos de conciliación y arbitraje para conocer y resolver los conflictos que surjan entre el capital y el trabajo..." (1)

(1) Cfr.- Alberto Trueba Urbina.- Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Pág. 6.

Este decreto constituye el antecedente mas completo del derecho laboral mexicano, contempla la organización de una sociedad mutualista, que ampara según su artículo 136, a todos los trabajadores del Estado, constituyendo la institución de seguros mas factible y benéfica que pueda concebirse.

En 1918, en la misma floreciente entidad peninsular, el incansable luchador Felipe Carrillo Puerto, legisla en materia de trabajo y dentro de sus preceptos avanzados están los que se refieren a la seguridad social, incluyendo una bolsa de trabajo donde se habla de los seguros de invalidez, de vida y de una sociedad mutualista.

La ley de sociedades mutualistas y sindicatos del Distrito Federal y Territorios, de 20 de noviembre de 1919, establece dentro de sus fines, entre otras cosas, el seguro pecuniario o de cualquier otro género para sus socios, en caso de enfermedad, lesión, invalidez o muerte, pensiones de retiro, seguros individuales o colectivos, de accidentes, de enfermedad o de vida, mantener sanatorios, gimnasios, escuelas y establecimientos de cultura física o intelectual.

Después de esta breve reseña histórica, y antes de referirme a la ley de Pensiones Civiles y de retiro del 12 de agosto de 1925, considero útil exponer algunas ideas sobre el concepto de la burocracia.

Al respecto, el maestro Lucio Mendieta y Núñez dice lo siguiente: "Atendiendo estrictamente a la etimología de la palabra, burócrata es toda persona que trabaja en una oficina ya sea del gobierno o de empresa privada; pero en el uso corriente cuando se habla de burocracia se alude, siempre, a la administración pública, tal es la fuerza que esta ha impreso en el vocablo por la importan-

cia que tiene dentro de la vida social". (2)

Es imposible hablar de burocracia si antes no se habla de Estado, la burocracia se remonta a la época en que las tribus se asientan definitivamente en un territorio bajo el dominio de un poder central soberano; desde entonces es indispensable la existencia de un cuerpo permanente de servidores públicos para la atención de las necesidades de la colectividad.

Con el transcurso del tiempo van operándose en estos pueblos cambios fundamentales, que proliferan el proceso de burocratización del poder, por la influencia de circunstancias geográficas, demográficas, religiosas, etc., pero en especial las políticas y económicas.

Según Max Weber, "Egipto es el país en que hubo mas tempranamente una organización burocrática del poder público, fue la fatalidad técnico económica de la distribución de las aguas para todo el país, la que creó el aparato de escribas y funcionarios".

De acuerdo con este mismo autor, las características de una estructura burocrática son las siguientes:

a).- Un estudio del gobierno actual tiene que iniciarse necesariamente con el estudio y comprensión de la burocracia.

b).- La estructura burocrática tiene características especiales. En ellas se observa una marcada división del trabajo; esto es muy útil ya que se pueden utilizar ex

(2) Cfr.- Lucio Mendieta y Núñez.- Sociología de la Burocracia. Pág. 25.

puestos especializados para cada puesto en particular y hacer a la vez a cada uno, responsable del desempeño de su labor.

c).- Otra de las características de la burocracia es la jerarquía, principio que consiste en que cada oficio inferior esté bajo el control y supervisión de uno mas alto.

La experiencia ha demostrado que de los sistemas de organización administrativa, desde un punto de vista puramente técnico, es la burocracia el sistema que ha alcanzado mayor grado de eficiencia". (3)

(3) Idem. Pág. 31.

B).- LEY DE PENSIONES CIVILES Y DE RETIRO DEL 12 DE -
AGOSTO DE 1925.

La base real sobre la que se construyen las instituciones, las leyes y normas que las rigen y su orientación política y social, es congruente con la política general del Estado y con la forma en que está organizada la sociedad. Siendo esto una verdad incontrovertible, análisis, en primer lugar, cuál era la organización y cuáles - las condiciones que guardaban los trabajadores mexicanos_ a principios de este siglo, que ha contemplado los acontecimientos más trascendentales de nuestra vida social.

Al inicio del régimen de Don Porfirio, se abrieron las puertas al capital extranjero y se sentaron las bases de una incipiente industria dependiente. Lamentablemente, a la mitad de este período, la lucha obrera casi desapareció y en el mayor de los casos regresó al obsoleto mutualismo de beneficencia y caridad. Pero esto solo fue una etapa ya que las exigencias del desarrollo industrial de principios del siglo presionaron al máximo la explotación y la represión del obrero, y así se inicia nuevamente su protesta, su voz y su acción que ya no habrían de apagarse más.

En esta rápida visión de la lucha obrera, damos fe de los esfuerzos que los caudillos revolucionarios realizaron antes del Congreso Constituyente de 1917 y que son antecedentes del artículo 123 Constitucional; en el que - se inscriben los principios fundamentales del derecho obrero mexicano, que surge vigoroso y substancial antes - que se planteara a nivel mundial.

En aquellos años había serio descontento en los - trabajadores al servicio del Estado, porque en la Constitución de 1917 se legisló ampliamente en materia de dere-

cho del trabajo; pero los servidores públicos quedaron - marginados, no tenían plenos derechos para encauzar sus - luchas y aún así, se enfrentaron a sus problemas. Fue de esta manera como varios grupos de trabajadores, fundamentalmente maestros, realizaron algunas huelgas para protestar por la situación en que se encontraban.

La protesta de estos trabajadores aumentaba constantemente, era incontenible su inquietud. Como un paliativo a la situación, el presidente Plutarco Elías Calles, promulga el 12 de agosto de 1925, la ley de Pensiones Civiles y de Retiro, cuya Dirección de Pensiones, es el antecedente inmediato de lo que ahora es el I.S.S.S.T.E.

La ley de Pensiones Civiles de 1925 calmó un poco las inquietudes, esta ley estaba destinada a los funcionarios y empleados de la federación y les otorgaba las si-guientes prestaciones:

Pensiones de retiro a los 55 años de edad y 35 - años de servicios. A los maestros se les concedió una distinción, al poder gozar de este beneficio teniendo los - mismos 55 años de edad y 30 años de servicios; 25 si comprobaban que habían tenido durante ese mismo lapso un grupo de alumnos a su cargo, es decir, el maestro que presta ba por ejemplo 20 años de servicios frente a un grupo y 5 años en un puesto directivo, tenía que cumplir los 30 - años de servicios; solo aquel que sus 25 años eran dedica dos a la docencia directa, tenía derecho a jubilarse en - ese tiempo de servicios; otorgaba préstamos a corto plazo, según mandato de esa ley lo más que se les prestaba eran tres meses de su sueldo y el plazo máximo para pagar era de 12 meses y el interés que se cobraba era del 12% - anual; se otorgaba pensión a los empleados públicos y a sus familiares en casos de vejez, riesgo profesional, inhabilitación producida por enfermedad general y ayuda pa-

ra gastos de funerales, préstamos hipotecarios hasta \$ 5,000.00 a funcionarios que tuvieran por lo menos cinco años de servicio continuo y hasta \$ 15,000.00 para los que ya habían cumplido los diez años de servicio y hasta \$ 3,000.00 para establecer industrias. En los préstamos hipotecarios no se prestaba más que el 67.5% del valor de la finca por adquirir y el interés era del 9% anual.

Cabe destacar por otra parte, que la concepción y organización prevista para la Dirección de Pensiones, se ajustaba en su totalidad a los requerimientos que a nivel internacional se dieron mas tarde en las instituciones de seguridad social.

La pensión, se fijaba en aquel entonces, a razón del 1.5% del último sueldo diario, multiplicado por el número de años de servicios.

Para integrar el patrimonio de la institución se hacían descuentos a los trabajadores, las cuotas de aportación se fijaron de acuerdo a la edad en que ingresaban al servicio y correspondía el 3% hasta la edad de 18 años e iba en aumento hasta llegar al 4.85% a la edad de 55 años y después de los 56 años de edad quedaban exentos de contribuir al fondo.

En el tiempo transcurrido de 1925 a 1947, la ley de Pensiones Civiles y de Retiro sufrió una serie de reformas, pero siempre para mejorar al trabajador al servicio del Estado, que se reflejaron en la calidad y en el monto de las prestaciones que se les otorgaban.

Las necesidades cambiantes del servidor público para 1946, ya no eran satisfechas por la ley de Pensiones de 1925, fue necesario contentar los reclamos de la burocracia en esa época, por esta razón, se expide la ley de

Pensiones Civiles del 30 de diciembre de 1947, abrogando así la ley de Pensiones Civiles y de Retiro de 1925.

C).- EL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION DE 1938.

Las inquietudes de los trabajadores seguían su marcha, nada los detenía en sus justas aspiraciones por una vida mejor; llegó por fin la hora de los trabajadores al servicio del Estado, aquellos derechos dispersos, aquellos anhelos de seguridad y esperanza encontraron cabida en el pensamiento de un hombre y en la estructura de una Ley. Fué Lázaro Cárdenas quien envió a las cámaras el proyecto de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado el 5 de diciembre de 1938 en el Diario Oficial de la Federación.

El maestro Trueba Urbina al respecto dice: "Originalmente las relaciones entre el Estado y sus servidores se regían por el derecho administrativo y especialmente por las leyes del servicio civil; pero a partir de la promulgación de nuestra Constitución, el 5 de febrero de 1917, el artículo 123 de la misma creó derechos en favor de los empleados tanto privados como al servicio del Estado; teoría que fue recogida por las leyes locales del trabajo, sin más que a partir de la ley federal del Trabajo de 1931, equivocadamente se volvió a considerar la teoría del empleo como parte del derecho administrativo; sin embargo, el artículo 2o. de la mencionada ley fue modificado por el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado, el 27 de noviembre de 1938 por el Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, y publicado en el Diario Oficial de 5 de diciembre del mismo año. En efecto, continúa diciendo el maestro Trueba, a iniciativa del presidente Cárdenas, el Congreso de la Unión expidió el mencionado estatuto para proteger los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, creándose en favor de ellos preceptos proteccionistas y tutelares, quedando el Estado autolimitado en los -

términos del referido Estatuto. Independientemente de las normas tutelares de los trabajadores en las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores, se crearon en favor de éstos los derechos de asociación profesional y huelga". (4)

Treinta y siete años hace que los trabajadores lograron por fin los instrumentos jurídicos, que habrían de servir para alcanzar mejores condiciones de vida, así la angustia y la desconfianza que nacía en los servidores públicos se disipó; ya que con la Dirección de Pensiones Civiles y el Estatuto Jurídico encontraban generosa respuesta de la Revolución y a sus servicios en bien de la patria.

El maestro Trueba afirma que: "El Estatuto Jurídico de 1938 reglamentó por primera vez la declaración social del Art. 123 en cuanto a la burocracia. Manifiesta que esto se comprueba cotejando los textos respectivos".- (5)

Gabino Fraga dice: "Por otra parte, la ley federal del trabajo del año de 1931 excluyó de sus disposiciones a los empleados y funcionarios públicos al declarar que "las relaciones entre el Estado y sus servidores se registrarán por las leyes del servicio civil que se expidan". (Art. 2o.). Finalmente, la Suprema Corte declaró en varias ocasiones que los empleados públicos no estaban ligados con el Estado por un contrato de trabajo y que por lo tanto, no gozaban de las prerrogativas que para los trabajadores consigné el Art. 123 de la Constitución, ya que ésta "tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el

(4) Cfr.- Alberto Trueba Urbina.- Nuevo Derecho del Trabajo. Pág. 175.

(5) Cfr.- Alberto Trueba Urbina.- El Nuevo Art. 123. Pág. 155.

trabajo, como factores de la producción, circunstancias - que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen" S.J. de la F.; T. XXV, Pag. 918. (6)

El mencionado Estatuto compuesto de 155 artículos y 12 transitorios, quedó estructurado en los términos siguientes:

"Título Primero, Disposiciones Generales, en las - que se define la relación jurídica de trabajo y se clasifica a los trabajadores federales en dos grupos, de base y de confianza; Título Segundo, Derechos y Obligaciones - de los Trabajadores; Título Tercero, De la Organización - colectiva de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión; Título Cuarto, De los Riegos Profesionales y de las Enfermedades Profesionales; Título Quinto, De las Prescripciones; Título Sexto, del Tribunal de Arbitraje - para los trabajadores al Servicio del Estado; Título Séptimo, De las Sanciones por Infracciones a la Ley y por - Desobediencia a las Resoluciones del Tribunal de Arbitraje". (7)

Este estatuto fue sustituido por el del 4 de abril de 1941.

(6) CFr.- Gabino Fraga.- Derecho Administrativo. Pág.135.

(7) CFr.- Alberto Trueba Urbina.- Nuevo Derecho del Trabajo. Págs. 175 y 176.

D).- EL ESTATUTO DE 1941.

Este estatuto, denominado "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941, si que los mismos principios sociales del Estatuto anterior, - excepto en lo relativo a empleados de confianza, cuya nómina, fue aumentada; sin embargo, se conserva la línea revolucionaria del anterior estatuto en cuanto a la protección, tutela y reivindicación de los trabajadores al servicio - del Estado, y cuya efectividad dependerá de que en su lucha se identifiquen con la clase obrera". (8)

Cuando se discutió este estatuto en la Cámara de Diputados, el maestro Trueba Urbina sostuvo en dicha Cámara, la Constitucionalidad del mismo dentro del Estado moderno de tendencia social asimismo, defendió el derecho de huelga de los trabajadores al servicio de los Poderes de - la Unión.

Como las exigencias de los burócratas fueron en - aumento, las garantías que hasta entonces habían sido objeto de leyes de carácter ordinario, se consagraron como leyes constitucionales en la adición que se hizo como apartado B) al artículo 123 de la Constitución Federal el 21 de - octubre de 1960 y publicado en el Diario Oficial el 5 de - diciembre del mismo año.

"Con fecha 28 de diciembre de 1963, fue publicado en el Diario Oficial, la nueva ley federal de los trabajadores al servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 Constitucional que desde aquella fecha - sustituye al estatuto regulando el régimen de la función - pública... (9)

(8) Idem. Pág. 176.

(9) Ob. Cit. Gabino Fraga. Pág. 137.

E).- LEY DE PENSIONES CIVILES DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1947.

Admitir que algunos trabajadores al servicio del Estado se encuentran al margen de la seguridad social, es admitir la presencia de una verdad incontrovertible porque, en efecto, muchos miles de trabajadores al servicio del Estado, permanecen marginados de estos beneficios. No basta formular programas, proyectos o expresar deseos, es necesario acompañarlos de un estudio o de un método adecuado para resolverlos.

Después del Estatuto Jurídico del 4 de abril de 1941, Manuel Avila Camacho, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, decreta el 5 de marzo de 1946, la ley general de Pensiones Civiles de Retiro; esta ley fue publicada en el Diario Oficial del día 31 de marzo de 1946, cuya vigencia fue suspendida por el propio legislador, no llegando a aplicarse sino a los trabajadores del Magisterio, y por analogía jurídica de derechos a los Veteranos de la Revolución.

Como la elaboración de la ley de 1946 no fue precedida de los estudios técnicos pertinentes, pues se omitió el cálculo actuarial indispensable para determinar el costo del servicio y, no pudo además utilizarse censo alguno de probabilidades de incapacitación o muerte del trabajador o supervivencia de los deudos de éste; el ejecutivo no supo apreciar la cuantía de las erogaciones, en virtud del costo del servicio.

La Ley de Pensiones Civiles y de Retiro de 1925 no llenaba las aspiraciones de los trabajadores al servicio del Estado y fue el 30 de diciembre de 1947, cuando se hizo una reforma substancial, siendo Presidente de la República el General Miguel Alemán, Secretario de Hacienda y Crédito Público, Lic. Ramón Beteta, Secretario de Goberna

ción, Héctor Pérez Martínez y Jefe del Departamento del - Distrito Federal, el Lic. Fernando Casas Alemán.

Esta ley contiene otros beneficios para los trabajadores al servicio del Estado, tales como:

- a).- Pensiones por vejez o por inhabilitación para los trabajadores.
- b).- Pensiones para familiares del trabajador que fallece a causa del servicio o a consecuencia de él, o que teniendo derecho a pensión, no la hubiere solicitado.
- c).- Pensiones para familiares por muerte del trabajador pensionado.
- d).- Devolución de los descuentos para el fondo a trabajadores que se separen del servicio.
- e).- Devolución de los descuentos para el fondo, - a los familiares, cuando los trabajadores fallezcan sin tener derecho de pensión.
- f).- Obtención de préstamos hipotecarios.
- g).- Obtención de préstamos quirografarios.
- h).- Obtención en propiedad o arrendamientos y - con facilidades de pago de casas o terrenos de la dirección.
- i).- Las demás que conceda esta ley.

Estas eran las principales prestaciones que otorgaba la ley en estudio según se desprende de su Art. 4o.

Los riesgos protegidos no solo comprenden al empleado público considerado individualmente sino además, - a sus familiares. La asistencia para viudas y huérfanos es, en multitud de casos más importantes que el auxilio - directo al trabajador, porque al faltar el sostén económico del hogar, pueden transformarse en fácil presa de la - delincuencia, de la prostitución o de la miseria.

Para fijar la edad para pensionarse de acuerdo con esta ley, se tuvo en cuenta el promedio de vitalidad de nuestro país en esos años. Esta edad relativamente baja representa para el servidor público mexicano un beneficio mucho mayor que en otros países, vgr. en Estados Unidos de Norte América, la edad para pensionarse es de 70 años.

La cuota correspondiente a pensión por vejez se de termina en función del tiempo de servicios, mediante una tabulación que empieza en su base con el 40% del sueldo - que disfrute el trabajador y un mínimo de 15 años de servicios e igual tiempo de contribución al fondo de pensiones, pudiendo ser la pensión hasta de un 100% de sueldo - al cumplir los 30 años de servicio. La relación semi-progresiva entre el tiempo del servicio y la cuota establecida, en lugar de la pensión calculada con cuota de tipo puramente proporcional, que consignaba la ley de 1925, representa un mayor incentivo para el trabajador de continuaren servicio hasta la edad exigible para la jubilación, - pues cada año que transcurre lo aproxima con rapidez mayor al disfrute de pensión de sueldo íntegro.

Después del año de 1948, en que la Dirección de - Pensiones Civiles, hizo una edición de la ley de pensiones, fueron aprobadas por el legislativo federal, numerosas reformas a la ley en estudio. El presidente de la república dictó en ese tiempo importantes acuerdos regulando la aplicación de dicho ordenamiento. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió algunas resoluciones interpretando la ley de referencia. Existen algunas leyes, como la de Veteranos de la Revolución y otras más, cuya - aplicación ha de llevarse a efecto en relación con diversos preceptos de la ley de pensiones.

La Dirección de Pensiones Civiles, en febrero de - 1954, resumió en una sola publicación el texto de la ley

de pensiones y sus adiciones, reformas, interpretaciones y disposiciones conexas más importantes, todo ello, por lo difícil de la localización concreta de cada una de esas leyes, acuerdos o interpretaciones.

El distinguido maestro Gabino Fraga dice que: -
"Con fecha 23 de noviembre de 1954 se expidió una ley -
que establece estímulos y recompensas a favor de los fun-
cionarios y empleados federales que desempeñen sus labo-
res con honradez, diligencia, constancia o acuciosidad -
ejemplares o bien por méritos relevantes". (10)

(10) Idem. Pág. 152.

F).- REFORMAS AL ARTICULO 123 APARTADO B) DE LA CONSTITUCION.

Es bien sabido de todos, que a Querétaro acudieron en 1917, a sellar un pacto los campesinos desposeídos de la tierra, los obreros sin derechos laborales, los intelectuales postergados en la vieja sociedad, el pueblo en general, sin derechos políticos. Allí se legitimaron los derechos de los trabajadores en el artículo 123 Constitucional.

Consecuentemente, se crearon las bases de un programa mexicano de seguridad social, como se enuncia en el inciso XXIX del artículo 123 original que textualmente expresa: "Se considera de utilidad el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros - con fines análogos; por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado deberán fomentar la organización de instituciones de esa índole, para inculcar la previsión popular".

Cierto es que los trabajadores al servicio del Estado no estaban incluidos en los beneficios de dicho postulado, pero sin embargo, confiaron y lucharon siempre, - por conseguir seguridad en su trabajo, por combatir su miseria económica y lograr para si las garantías que ya tenían los trabajadores en general.

El artículo elaborado por el congreso de Querétaro regía solo para los trabajadores contratados por particulares. Los servidores públicos no quedaban protegidos - por la Constitución. El Congreso Federal, para suplir - tal deficiencia, aprobó, en 1938, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión ya mencionado, y el 21 de octubre de 1960 se adicionaba el ar--

título 123 con el apartado B) que contiene los principios rectores de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores.

Corresponde al Lic. Adolfo López Mateos, impulsar nuevamente el movimiento de la burocracia mexicana elevando al rango de Constitucional el aludido Estatuto Jurídico, convirtiéndolo en el apartado B) del artículo 123 Constitucional, colocando así los derechos de los servidores públicos, junto a los derechos de sus hermanos de lucha y así unirse en un solo rubro: Trabajadores Mexicanos.

El camino de realizaciones de los servidores públicos, su digno pasado, su lealtad a México y sus instituciones, sus apoyos legales de la más alta jerarquía no podían menos que incrementar sus aspiraciones hasta lograr la transformación de la precursora Dirección de Pensiones Civiles en Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que en 1960 da genuina respuesta a las inquietudes que sobre las condiciones mínimas de Seguridad Social eran reclamo y esperanza de los servidores públicos y que hoy son realidad en la Fracc. XI del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

El maestro Gabino Fraga afirma lo siguiente: "Ese Estatuto fue sustituido por el del cuatro de abril de mil novecientos cuarenta y uno, y como las exigencias de los burócratas fueron en aumento, las garantías que hasta entonces había sido objeto de leyes de carácter ordinario, se consagraron como leyes constitucionales en la adición que se hizo como apartado B) al artículo 123 de la Constitución Federal el 21 de octubre de 1960 (D.O. de 5 de Diciembre del mismo año).

Con fecha 28 de Diciembre de 1963, fue publicado

en el Diario Oficial, la nueva ley federal de los trabajadores al servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del Artículo 123 Constitucional que desde aquella fecha sustituye al Estatuto regulando el régimen de la función pública..." (11)

De 1947 a 1959, las necesidades y reclamos de los trabajadores al Servicio del Estado, habían superado respecto de las prestaciones que la Ley de Pensiones de 1947 les otorgaba. Fue el 28 de Diciembre de 1959 cuando el - Presidente López Mateos, expide la ley del I.S.S.S.T.E., - que entró en vigor el 1o. de enero de 1960; en la que se hacen realidad las aspiraciones del servidor público, al transformarse la antigua Dirección de Pensiones en Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que nace para organizar la Seguridad Social de la Burocracia.

De esta manera surge el I.S.S.S.T.E.; como un organismo público descentralizado por servicios públicos y con personalidad y patrimonios propios y que tiene a su cargo la realización de actividades que tienden a resolver las necesidades de los Trabajadores al Servicio del Estado y de los que dependen económicamente de ellos, para lograr un mejor nivel de vida.

(11) Idem. Pág. 137.

CAPITULO II

LA TEORIA INTEGRAL

- A).- Historia y Concepto de la Teoría Integral.
- B).- La Teoría Integral en el Estado de Derecho Social.
- C).- Fines de la Teoría Integral.
- D).- Realización de la Teoría Integral.

A).- HISTORIA Y CONCEPTO DE LA TEORIA INTEGRAL.

En la interpretación económica de la historia del artículo 123, la teoría integral encuentra la naturaleza social del derecho del trabajo, el carácter proteccionista de sus estatutos en favor de los trabajadores tanto en el campo de la producción económica, como en toda prestación de servicios, así como su finalidad reivindicatoria; todo lo cual se advierte en la dialéctica de los constituyentes de Querétaro, creadores de la primera Constitución en el mundo que legisla en materia del trabajo. A partir de esta Constitución nace el Derecho Mexicano del Trabajo proyectando su luz en todos los continentes.

Fue el 26 de diciembre de 1916, cuando se presentó por tercera vez a la asamblea legislativa de Querétaro el dictamen del artículo 50.; que tanto conmovió a los constituyentes y que originó serias disputas entre juristas y profanos de la ciencia jurídica. Desde entonces afloró - el propósito de llevar a la ley, el de fundamentar estructuras ideológicas de carácter social para luchar contra - el capitalismo.

La teoría integral explica el derecho del trabajo para sus efectos dinámicos, como parte del Derecho Social y por consiguiente como un orden jurídico dignificador, - protector y reivindicador de los que viven de sus esfuerzos manuales e intelectuales, para alcanzar el bien de la comunidad obrera, la seguridad colectiva y la Justicia Social que tiende a socializar los bienes de la producción; estimula la práctica jurídico-revolucionaria de la asociación profesional y de la huelga, en función del devenir - histórico.

La teoría integral descubre las características - propias de la legislación mexicana del trabajo; y en la

lucha por el derecho del mismo, persigue la realización no solo de la dignidad de la persona obrera, sino también su protección eficaz y su reivindicación.

El derecho del trabajo, como parte del Derecho Social, es norma que beneficia exclusivamente a la clase obrera y campesina y a quienes la forman individualmente, esto es, a los que prestan servicios en el campo de la producción económica o en cualquiera otra actividad humana en que se preste un servicio a otro, por tanto, el derecho del trabajo, es derecho de los trabajadores y no de los patronos.

"Frente a la opinión generalizada de los tratadistas de derecho industrial, obrero o del trabajo, en el sentido de que esta disciplina es el derecho de los trabajadores subordinados o dependientes, y de su función expansiva del obrero al trabajador incluyendo en él la idea de la seguridad social, surgió nuestra TEORIA INTEGRAL DEL DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA PREVISION SOCIAL no como aportación científica personal, sino como la revelación de los textos del artículo 123 de la Constitución Mexicana de 1917, anterior a la terminación de la primera guerra mundial en 1918 y firma del tratado de paz de Versalles de 1919. En las relaciones del epónimo precepto, cuyas bases integran los principios revolucionarios de nuestro derecho del trabajo y de la previsión social, descubrimos su naturaleza social proteccionista y reivindicatoria de la luz de la teoría integral, la cual resumimos aquí:

10.- La teoría integral divulga el contenido del artículo 123, cuya grandiosidad insuperada hasta hoy identifica el derecho del trabajo con el derecho social, siendo el primero parte de éste. En consecuencia, nuestro derecho del trabajo no es derecho público ni derecho privado.

2o.- Nuestro derecho del trabajo, a partir del 1o. de mayo de 1917, es el estatuto proteccionista y reivindicador del trabajador; no por fuerza expansiva, sino por mandato constitucional que comprende: a los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, burócratas, agentes comerciales, médicos, abogados, artistas, deportistas, toreros, técnicos, ingenieros, etc.; a todo aquel que presta un servicio personal a otro mediante una remuneración. Abarca a toda clase de trabajadores, a los llamados "Subordinados o Dependientes" y a los autónomos. Los contratos de prestación de servicios del Código Civil, así como las relaciones personales entre factores y dependientes, comisionistas y comitentes, etc.; del código de comercio, son contratos de trabajo. La nueva Ley Federal del Trabajo reglamenta actividades laborales de las que no se ocupaba la ley anterior.

3o.- El derecho mexicano del trabajo contiene normas no solo proteccionistas de los trabajadores, sino reivindicatorias que tienen por objeto que éstos recuperen la plusvalía con los bienes de la producción que provienen del régimen de explotación capitalista.

4o.- Tanto en las relaciones laborales como en el campo del proceso laboral, las leyes del trabajo deben proteger y tutelar a los trabajadores frente a sus explotadores, así como las juntas de conciliación y arbitraje, de la misma manera que el poder judicial federal, están obligados a suplir las quejas deficientes de los trabajadores. (Art. 107, fracción II de la Constitución), también el proceso laboral debe ser instrumento de reivindicación de la clase obrera.

5o.- Como los poderes políticos son ineficaces para realizar la reivindicación de los derechos del proletariado, en ejercicio del artículo 123 de la Constitución -

Social que consagra para la clase obrera el derecho a la revolución proletaria podrán cambiarse las estructuras económicas, suprimiendo el régimen de explotación del hombre por el hombre.

La teoría integral es, en suma, no solo la explicación de las relaciones sociales del artículo 123 precepto revolucionario y de sus leyes reglamentarias productos de la democracia capitalistas sino fuerza dialéctica para la transformación de las estructuras económicas y sociales, haciendo vivas y dinámicas las normas fundamentales del trabajo y de la previsión social, para bienestar y felicidad de todos los hombres y mujeres que viven en nuestro país". (12)

(12) Alberto Trueba Urbina. Nuevo Derecho del Trabajo. - Págs. 223 y 224.

B).- LA TEORIA INTEGRAL EN EL ESTADO DE DERECHO SOCIAL.

El maestro Trueba Urbina, al explicarnos su teoría integral, en relación con el Estado de derecho social, nos dice lo siguiente:

"Es función específica de la teoría integral de de recho del trabajo investigar la complejidad de las relacio nes no solo entre los factores de la producción, sino de - todas las actividades laborales en que un hombre preste un servicio a otro, o que trabaje por si mismo, para precisar su naturaleza y señalar la norma aplicable; asi como deter minar las funciones del Estado de derecho social, en lo - concerniente a la legislación del trabajo, las tendencias de su evolución y su destino histórico.

La teoría integral es, también, síntesis de la investigación del derecho mexicano del trabajo, de la historia de las luchas proletarias, de la revolución burguesa - de 1910, que en su desarrollo recogió las angustias y el - malestar de los campesinos y de los obreros, combatiendo - en su evolución la explotación en los talleres y fábricas, reviviendo el recuerdo sangriento de Cananea y Río Blanco, etc.; originando la ideología social del congreso constitu yente de Querétaro de 1917, donde se estructuraron los nue vos derechos sociales de los trabajadores frente a los ex plotadores y propietarios y frente al derecho público de - los gobernantes que detentan el poder político en represen tación de la democracia capitalista. Asimismo, enseña la teoría integral que los derechos políticos y los derechos sociales no conviven en armonía en la Constitución de 1917, sino que están en lucha constante y permanente, prevale- - ciendo el imperio de la Constitución Política sobre la - Constitución Social, porque el poder público le otorga su fuerza incondicional y porque la Constitución Social no - tiene mas apoyo y mas fuerza que la que le da la clase - obrera...

El Estado Político, a cambio de paz, en los momentos de crisis política y cuando considera que el conformismo obrero puede perturbarse, expide leyes mejorando - las condiciones de trabajo, superando los derechos de - los trabajadores, a fin de que obtengan mejores prestaciones, reglamentando con fines proteccionistas diversas actividades laborales e incluyendo nuevas figuras ya protegidas en el artículo 123, y convirtiendo en normas jurídicas la jurisprudencia favorable a los trabajadores.

A la luz de la teoría integral, en el Estado de - derecho social son sujetos de derecho del trabajo los - obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, - técnicos, ingenieros, abogados, médicos, deportistas, artistas, agentes comerciales, taxistas, etc. Es más, - echa por tierra el concepto anticuado de "Subordinación" como elemento característico de las relaciones de trabajo, pues el artículo 123 establece principios igualita--rios en estas relaciones con el propósito de liquidar - evolutivamente el régimen de explotación del hombre por el hombre. En el campo de la jurisdicción o aplicación_ de las leyes del trabajo por las juntas de conciliación_ y arbitraje, o por los tribunales federales de amparo, - debe redimirse a los trabajadores, no solo mejorando sus condiciones económicas y su seguridad social, sino imponiendo un orden económico que tienda a la reivindicación de los derechos del proletariado entre tanto, deberán suplir las quejas deficientes como actividad social de la justicia burguesa que representa la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Y por último, la teoría integral es fuerza dialéctica para hacer conciencia en la clase obrera, a fin de que materialice sus reivindicaciones sociales, pues a pesar de las actividades actuales del Estado político, ni la legislación, ni la administración, ni la jurisdicción,

que lo constituyen, por su función política o burguesa - procurarán el cambio de las estructuras económicas, lo - que solo se conseguiría a través de la revolución proletaria que algún día lleve a cabo la clase obrera". (13)

(13) Idem. Págs. 221 y 222.

C).- FINES DE LA TEORIA INTEGRAL

El derecho mexicano del trabajo nace a partir de 1917, como consecuencia de la explotación perpetua e inhumana de la clase trabajadora, con la finalidad de dignificar a la persona humana del trabajador, quien con el sudor de su frente ha labrado su propia desgracia, por ser con su propio fruto con el que le domina la clase capitalista.

Aplicando la teoría integral a nuestro derecho del trabajo, encontramos que para una mayor comprensión de la misma, es preciso analizarlo desde los siguientes puntos de vista:

- a).- El derecho del trabajo como un derecho de clase;
- b).- El derecho del trabajo, es proteccionista de los trabajadores; y
- c).- El derecho del trabajo es reivindicador del proletariado.

a).- Podemos decir, que la naturaleza del derecho del trabajo, como un derecho de clase, surge y se proyecta dentro del artículo 123 constitucional, por sus postulados dignificadores de la persona humana del trabajador, en la que resalta el sentido proteccionista y reivindicador de los oprimidos. Nuestro derecho del trabajo tiene un carácter eminentemente social, no es un estatuto legal de derecho público ni privado, sino de derecho social. Esta afirmación salta a la vista al analizar las relaciones que tutela el derecho del trabajo, las cuales no son de subordinación que caracteriza el derecho público, ni mucho menos de coordinación, que son características del derecho privado.

El maestro Trueba Urbina nos dice: "La clasificación del derecho en público y privado, ha sido superado - con el advenimiento de las nuevas disciplinas jurídicas, - como el derecho del trabajo y de la Previsión Social que por su esencia, no pertenecen ni a uno ni a otro, sino a una nueva rama del derecho: El derecho social, que se caracteriza por su función dignificadora, protectora y reivindicadora de todos los débiles, y específicamente de la persona humana del trabajador". (14)

El derecho del trabajo es pues, un derecho de clase que tiene como fin primordial, el compensar las desigualdades que existen en la sociedad: Explotadores y Explotados; protegiendo y tutelando el trabajo, que es el - único patrimonio de los económicamente débiles, protección y tutela que pretende el mejoramiento de las condiciones económicas de los trabajadores como humanos. Esta afirmación tiene su fundamento en las vejaciones e injusticias que los trabajadores han padecido desde mucho tiempo atrás, a partir de la explotación del hombre por el - hombre mismo.

El artículo 123, es un derecho de clase, porque es eminentemente social, no porque los tratadistas afirmen - que todo el derecho es social, sino por la exigencia y necesidad de un derecho esencialmente tutelador de la clase humilde, de los desheredados, es decir, de la clase trabajadora.

El derecho del trabajo es derecho de clase, toda vez que la fuente de donde emana es el artículo 123, y en este precepto no existen mas que dos clases sociales, la integrada por personas físicas que viven de su trabajo, y que son económicamente débiles, y por otra parte la que - integran los intereses económicos de la clase económicamente fuerte.

(14) Idem. Pág. 16.

b).- El derecho del trabajo, es por su naturaleza protector de los desheredados y específicamente de la persona humana que trabaja. El artículo 123 es un estatuto - proteccionista de los trabajadores que excluyen en forma - radical de su tutela y protección a la clase social antagónica: Los patrones; que no protege el derecho del trabajo - ni pueden ser titulares de derechos sociales, porque representan a las cosas y el derecho del trabajo es protector - de la persona humana, del trabajador exclusivamente, porque es un derecho de naturaleza social y no patrimonial.

"Sin embargo, la clase social patronal, en las relaciones de clase tienen derechos civiles y mercantiles que les garantizan sus derechos de propiedad y los intereses - que por éste perciben, en tanto subsista el régimen capitalista de producción". (15)

Continúa diciendo el maestro Trueba Urbina: "Desgraciadamente la teoría contrarrevolucionaria de reconocer - derechos mínimos al capital, fue recogida en la reforma - constitucional del 21 de noviembre de 1962, al establecerse en la fracción IX del artículo 123, el derecho del capital de percibir un interés razonable, lo cual consideramos como un injerto capitalista de dicho precepto, que el conjunto de normas sociales lo socializarán, en el devenir - histórico". (16)

Siendo el derecho del trabajo proteccionista de - los trabajadores, puesto que la fuente de donde emana, contiene las aspiraciones de la clase trabajadora, para una -

(15) Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, Nueva - Ley Federal del Trabajo. 2a. Edición. Ed. Porrúa, México. 1970. Pág. 62.

(16) Alberto Trueba Urbina.- Nuevo Derecho del Trabajo. - Pág. 13 y sgts.

dignificación de la persona humana, a través de su contenido eminentemente social, proteccionista y reivindicador del proletariado, los derechos del capital, no deben consignarse en el artículo 123, en virtud de que este precepto no tutela intereses del capital, ya que el artículo - 123, al proteger al trabajador lo protege precisamente de los patrones, esta protección tiende a nivelar la debilidad económica del trabajador frente a sus explotadores.

En general todos los postulados del artículo 123 - Constitucional, son proteccionistas de los trabajadores - en general, entendiéndose como trabajador, a todo aquel - que presta un servicio a otro mediante una remuneración.

c).- Las normas reivindicadoras de los derechos de los trabajadores son las que tienen como finalidad primordial el recuperar en favor de los mismos lo que por derecho les corresponde, en virtud de la explotación de que - son víctimas en el campo de la producción económica. Es decir, comprenden los derechos que el trabajador tiene al pago de la plusvalía de su trabajo, plusvalía que ha quedado siempre en manos de sus patrones, en razón de que es el único propietario de los bienes de producción.

Esta situación no podía pasar inadvertida por el - constituyente de 1917, por ende, en los postulados del artículo 123, se establece la reivindicación del proletariado con la finalidad de rescatar la plusvalía de su trabajo, de los capitalistas o patrones.

Se advierte claramente en el pensamiento de José N. Macías cuando expresó: "En el fenómeno de la producción - se viene a encontrar con que deben estar representados - ahí todos los elementos que en él concurren; el capital, - la tierra y el trabajo. En el producto, debe de corres-

ponder su parte a cada uno de los factores, y en esta distribución de la riqueza se encuentra siempre esta de sigualdad: que la parte principal no solo va al obrero, sino que la mayor parte viene a corresponder a la tierra y al capital, y, ¿A título de qué se apropia el capitalista ese mayor valor?. ¿A título de qué es el due ño del capital?, es decir, ¿A título de qué es el más fuerte?, ¿A título de qué es el que hace el reparto?. A mi juicio señores Diputados, todo ese mayor valor le pertenece al obrero: por lo que debe distribuirse entero entre la clase obrera, para levantar su nivel moral, intelectual y físico, trayendo a todos los hombres el festín de la riqueza pública... más adelante expresa: - el fin que se propone el socialismo es, la solución com pleta del problema obrero; y ésta no lo conseguirá sino mediante la socialización del capital en favor de la clase trabajadora; esta es la solución final, porque en tonces ya no habrá la explotación del pobre por el rico, y toda la riqueza pública se distribuirá como debe distribuirse, retribuyendo al trabajo, como el trabajo merece ser retribuido. (17)

Hermosísimo pensamiento reivindicador del proleta riado es el que quedó plasmado en la exposición de moti vos que fundamenta el proyecto de las bases constitucio nales en materia de trabajo, redactado por J. N. Macías, que a la letra dice: "Nos satisface cumplir con un elevado deber como este, aunque estemos convencidos de nuestra insuficiencia, porque esperamos que la ilustración de esta honorable asamblea perfeccione magistralmente el proyecto y consignara atinadamente en la Constitución Política de la República las bases para la legislación del trabajo, que ha de reivindicar los derechos del proletariado y asegurar el porvenir de nuestra

(17) Idem. Pág. 13 y sgts.

patria.

Al ponerse a discusión en el constituyente de Querétaro, el proyecto del artículo 123, se modificó la tesis original puesto que los constituyentes consideraron - que la legislación no solo debía comprender el trabajo - económico, sino que debería abarcar el trabajo en general lo que significó mayores beneficios para la clase trabajadora en cuanto a la reivindicación de sus derechos, punto importantísimo para la socialización del capital, de tal forma que además de comprender el trabajo económico, se - crearon los derechos para toda la clase trabajadora.

D).- REALIZACION DE LA TEORIA INTEGRAL

En las fracciones IX, XVI, XVII y XVIII, del artículo 123 de la Constitución de 1917, se encuentran los fundamentos del derecho del trabajo con fines reivindicatorios, otorgando derechos a los trabajadores tales como: participación en las utilidades de las empresas, derecho a coligarse en la defensa de sus intereses mediante la asociación profesional y el derecho a defender sus intereses mediante la huelga.

Estos derechos consagrados en nuestra Constitución, solo han sido ejercitados por los trabajadores únicamente en su finalidad inmediata que es la de conseguir el equilibrio entre los factores de la producción, procurando su mejoramiento económico; pero aún no se cumple su finalidad mediata, que es la de socializar los bienes de la producción.

Siguiendo al maestro Trueba Urbina en cuanto a la explicación que nos hace de la realización de su teoría integral nos dice:

"El artículo 123 no expresa la voluntad de la clase capitalista, porque sus creadores no pertenecen a esta clase, eran de extracción obrera como Jara, Victoria, Zavala, Von Versen, Graciadas; Marxistas como Macías, al parecer por sus intervenciones; socialistas como Monzón, Múgica y otros; sin embargo, en la aplicación práctica del precepto, a partir de 1941, está en manos del poder político. El artículo 123 no es derecho burgués, sino Derecho Social, es derecho proletario; quienes lo aplican, en función de autoridades que emanan de la organización política de la Carta Magna, son los burgueses, son los representantes del capitalismo, ellos personifican a

la clase dominante y en ocasiones lo hacen nugatorio. Contra ellos y específicamente contra el capitalismo, el imperialismo y el colonialismo, se desencadenará la nueva etapa de lucha de clases para ejercer los derechos sociales reivindicatorios. Contra ellos también se levanta científica y políticamente la teoría integral en función de hacer conciencia revolucionaria en la clase obrera.

La teoría integral es, pues, fuerza impulsora de la más alta expresión jurídico-revolucionario de la dinámica del artículo 123 de la Constitución de 1917, en el presente y en el futuro. Está fortalecida por la ciencia y la filosofía que se desenvuelven en la vida misma, en cuya integración de bienestar social los grupos humanos débiles pugnan por alcanzar la socialización de la propia vida y de las cosas que se utilizan para el progreso social, identificándose así con la clase obrera.

La teoría integral, será fuerza material cuando llegue con todo su vigor a la conciencia de los trabajadores mexicanos, cuando sea prohijada por los jóvenes estudiantes de derecho del trabajo y los juristas encargados de aplicarla, pero especialmente cuando las leyes del porvenir y una judicatura honesta la convierta en instrumento de redención de los trabajadores mexicanos, materializándose la socialización del capital, aunque se conserven los derechos del hombre que consagra la dogmática de la Constitución Política porque de no ser así sólo queda un camino: LA REVOLUCION PROLETARIA". (18)

De esta manera el derecho del trabajo, consigna de rechos reivindicatorios, con proyección hacia el futuro, y que están encaminados a socializar los bienes de la producción para compensar la explotación secular del trabajo

(18) Idem. Pág. 254.

humano, y reivindicar así al trabajador.

El derecho social que cubre el artículo 123, tiene como esencia la dignificación, protección y la reivindicación de los trabajadores explotados, mediante la aplicación irrestricta del derecho que tienen de participar - en las utilidades de las empresas, ejercitando el derecho que tienen de coligarse para la defensa de sus intereses, pugnando por la celebración de contratos colectivos de - trabajo o en última instancia, ejercitando el derecho de huelga, en caso de que sus legítimos derechos no sean respetados.

CAPITULO III

LA LEY DEL I.S.S.S.T.E. DEL 28 DE DICIEMBRE
DE 1959.

- A).- Consideraciones Generales.

- B).- Funciones y Estructura Orgánica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

- C).- Prestaciones y Servicios que Otorga,

A).- CONSIDERACIONES GENERALES

Estimo que es fundamental, antes de analizar el contenido y alcance de las prestaciones que otorga el Instituto, hacer una breve referencia a las características que su propia ley le señala, con el propósito de fijar las bases en que se sustenta su actuación.

Este organismo, que tiene como objetivo esencial hacer efectivo el régimen legal de la seguridad social de los servidores públicos, se define de la siguiente manera: es una institución de carácter federal, descentralizada por servicio, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y capacidad legal 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.

Su carácter de organismo federal deriva de lo dispuesto en el artículo 13 de su ley: "Las controversias judiciales que surjan sobre la aplicación de esta ley, así como todas aquellas en que el Instituto tuviere el carácter de actor o demandado, serán de la competencia de los Tribunales Federales".

Su calidad de organismo público descentralizado se establece en el artículo 4o. de su propio ordenamiento, y la característica de ser por servicio se la otorga la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el Diario Oficial de 4 de enero de 1966, que en su artículo 2o. señala:

"Para los fines de esta ley, son organismos des--

centralizados las personas morales creadas por Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

"I.- Que su patrimonio se constituya total y parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico; 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 fines de asistencia o seguridad social..."

El concepto de la descentralización administrativa por servicio lo expone el Dr. Andrés Serra Rojas, en los siguientes términos: "La descentralización por servicio es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos.

"Esta relación no destruye la unidad del Estado ni los vínculos necesarios de control del Poder Central, lo cual permite al organismo descentralizado un manejo administrativo autónomo, técnico y responsable.

"Las formas de descentralización por servicio obedecen a razones útiles de orden técnico, financiero y funcional y no a factores políticos como en la descentraliza

ción administrativa territorial o por región". (19)

La personalidad jurídica y capacidad legal del Instituto se determinan por lo dispuesto en los artículos 4o. y 101 de su Ley. Este último establece: "El Instituto tendrá personalidad jurídica para celebrar toda clase de actos y contratos, así como para defender sus derechos ante los Tribunales o fuera de ellos, y para ejercitar las acciones judiciales o gestiones extrajudiciales que le competan..."

En cuanto al patrimonio del Instituto, el artículo 118 de la ley señala cómo se constituye, siendo de particular interés lo que dispone el artículo 119, al precisar que: "Los trabajadores contribuyentes no adquieren derecho alguno ni individual ni colectivo al patrimonio del Instituto, sino sólo a disfrutar de los servicios que esta Ley concede".

Una vez analizadas las características que configuran al Instituto, a continuación se examinan otros importantes aspectos de su Ley constitutiva.

Resulta necesario y de especial interés hacer referencia a la aplicabilidad de la Ley, en función de los sujetos que son objeto de la misma. A este respecto, el artículo 1o. expresa:

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

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

"II.- A los trabajadores de los organismos públi-

(19) Dr. Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Tomo I, Librería de Manuel Porrúa, S.A., México, 1968. Pág. 622.

blicos que por Ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal -
sean incorporados a su régimen;

"III.- A los pensionistas de las entidades y organis -
mos públicos a que se refieren las fracciones anteriores;

"IV.- A los familiares derechohabientes tanto de -
los trabajadores como de los pensionistas mencionados;

"V.- A las entidades y organismos públicos que se -
mencionan en este artículo..."

Se ha criticado el empleo, en la fracción primera -
de este artículo, del término "servicio civil de la Federa -
ción", ya que de acuerdo con una interpretación estricta -
de carácter constitucional, pudiera sostenerse que su apli -
cación debería comprender a todos los servidores públicos -
de las Entidades Federativas, según lo dispuesto por los -
artículos 42 fracción primera, y 43 de la Constitución Po -
lítica de los Estados Unidos Mexicanos, que se refieren a
las partes integrantes de la Federación. Sin embargo, aun
reconociendo que no fue acertada la terminología en la -
fracción que se comenta, con base en los antecedentes le -
gislativos que existen al respecto; particularmente en el
Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de
la Unión, promulgado el 27 de septiembre de 1938, al que -
sustituyó el de 4 de abril de 1941, abrogado a su vez por
la vigente Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del
Estado, reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 -
constitucional, se desprende, sin lugar a dudas, que se re -
fiere a los trabajadores de los Poderes de la Unión.

No obstante que la fracción segunda del artículo -
lo. expresamente señala que su aplicación comprenderá a -
los trabajadores de los organismos públicos que por Ley o
por acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados a su -

régimen, no siempre ha ocurrido así, ya que en la realidad varios organismos han conseguido su incorporación mediante acuerdo especial de la Junta Directiva del Instituto, el cual posteriormente ha sido ratificado por el Ejecutivo Federal; tal es el caso, entre otros, del Instituto Nacional de la Juventud y del Centro de Salud "Soledad Orozco de Avila Camacho".

Seguramente con la idea de evitar confusiones y precisar el alcance de su aplicación, la Ley en su artículo 2o. aclara que debe entenderse por trabajador, "a toda persona que preste sus servicios a las entidades y organismos mencionados, mediante designación legal, en virtud de nombramiento, siempre que sus cargos, sueldos, o salarios estén consignados en los presupuestos respectivos, o por estar incluido en las listas de raya de los trabajadores temporales conforme a los tabuladores vigentes.

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

En las fracciones II y III de este mismo artículo se determina qué debe entenderse por pensionistas y familiares derechohabientes.

Por decreto publicado en el Diario Oficial del 24 de diciembre de 1974, se reformó la fracción primera del artículo mencionado anteriormente, al ser incorporados al régimen legal del Instituto los trabajadores a lista de raya.

Considerado el régimen de seguridad social de los

servidores públicos como una conjunción de esfuerzos entre el Estado y sus trabajadores, fundamentado en la participación solidaria de ambos para hacerlo operante, era necesario determinar el monto de las aportaciones con que deberían contribuir para formar el patrimonio del Instituto, lo cual explica que en la Ley se reglamentara lo concerniente al sueldo básico de los trabajadores incorporados a su régimen, como un medio para cuantificar el monto de los seguros, pensiones, subsidios y préstamos que la misma establece.

El artículo 14 fija este importante concepto, al señalar que: "El sueldo básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta Ley se integrará solamente con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación de que más adelante se habla, excluyéndose cualquiera otra prestación que el trabajador percibiera con motivo de su trabajo". Enseguida, el precepto mencionado define lo que debe entenderse por "sueldo presupuestal", "sobresueldo" y "compensación".

Singular importancia reviste para todo organismo encargado de otorgar la seguridad social, establecer las bases económicas que le permitan consolidar su actuación y cumplir los fines específicos que se le asignen. Por otra parte, tiene que estructurarse mediante un sistema en el que concurren tanto el Estado como los propios trabajadores, a fin de compartir las responsabilidades inherentes a su funcionamiento. Esto supone una participación efectiva de ambas partes, la cual necesariamente está condicionada por la capacidad contributiva y por factores económicos de diversa índole.

La obligación para el trabajador de contribuir a la formación del fondo que haga posible se cumplan los fi

nes del Instituto, se encuentra consignada en el artículo 15 de la Ley, el cual establece: "Todo trabajador comprendido en el artículo lo. de este ordenamiento, deberá aportar al Instituto una cuota obligatoria del ocho por ciento del sueldo básico que disfrute, definido en el artículo anterior.

"Dicha cuota se aplicará en la forma siguiente:

"I.- 2% para cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad;

"II.- 6% como aportación para tener derecho a las prestaciones señaladas en las fracciones IV a XIV del artículo 3o."

Independientemente de las cuotas que aporta el trabajador, las entidades y organismos públicos, según el artículo 20 de la Ley, tienen la obligación de cubrir al Instituto como aportaciones, los siguientes porcentajes - sobre los equivalentes al sueldo básico de los trabajadores:

"I.- 6% para cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad;

"II.- 0.75% para cubrir íntegramente el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales;

"III.- 6% para cubrir las prestaciones señaladas en las fracciones IV a XIV del artículo 3o."

El sistema de cotizaciones implantado por la Ley se complementa con lo dispuesto en su artículo 24, en lo que se refiere a la cuota del seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad establecido en favor de los pensionistas y sus familiares derechohabientes, que deberá cubrirse en la siguiente forma:

"I.- 4% a cargo del pensionista, sobre la pensión que disfrute, cuyo descuento será hecho por el Instituto;

"II.- 2% de la misma pensión a cargo de la entidad u organismo público correspondiente;

"III.- 2% de la pensión a cargo del Instituto.

"En el caso de que se trate de pensiones mínimas, - el pago de la cuota íntegra del ocho por ciento se distribuirá por partes iguales entre la entidad u organismo público correspondiente y el Instituto".

B).- FUNCIONES Y ESTRUCTURA ORGANICA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

El artículo 182 de la Ley, que se refiere específicamente a las funciones del Instituto, consigna como tales las siguientes:

"I.- Otorgar y administrar los diversos servicios a su cargo;

"II.- Vigilar la concentración de las cuotas, - aportaciones y demás recursos del Instituto;

"III.- Satisfacer las prestaciones a su cargo;

"IV.- Otorgar jubilaciones y pensiones;

"V.- Invertir los fondos de acuerdo con las disposiciones de esta Ley;

"VI.- Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio;

"VII.- Adquirir bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus fines;

"VIII.- Establecer las prestaciones y servicios sociales, así como desarrollar las promociones señaladas en las fracciones IV y V del artículo 3o.;

"IX.- Organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas;

"X.- Expedir los reglamentos para la debida prestación de sus servicios y de su organización interna; - monto de las aportaciones con que deberían contribuir para formar el patrimonio del Instituto, lo cual explica - que en la Ley se reglamentara lo concerniente al sueldo básico de los trabajadores incorporados a su régimen, co

mo un medio para cuantificar el monto de los seguros, pensiones, subsidios y préstamos que la misma establece.

El artículo 14 fija este importante concepto, al señalar que: "El sueldo básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta Ley se integrará solamente con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación de que más adelante se habla, excluyéndose cualquiera otra prestación que el trabajador percibiera con motivo de su trabajo". Enseguida, el precepto mencionado define lo que debe entenderse por "sueldo presupuestal", "sobresueldo" y "compensación".

Singular trascendencia reviste para todo organismo encargado de otorgar la seguridad social, establecer las bases económicas que le permitan consolidar su actuación y cumplir los fines específicos que se le asignen. Por otra parte, tiene que estructurarse mediante un sistema en el que concurren tanto el Estado como los propios trabajadores, a fin de compartir las responsabilidades inherentes a su funcionamiento. Esto supone una participación efectiva de ambas partes, la cual necesariamente está condicionada por la capacidad contributiva y por factores económicos de diversa índole.

La obligación para el trabajador de contribuir a la formación del fondo que haga posible se cumplan los fines del Instituto, se encuentra consignada en el artículo 15 de la Ley, el cual establece: "Todo trabajador comprendido en el artículo 10. de este ordenamiento, deberá aportar al Instituto una cuota obligatoria del ocho por ciento del sueldo básico que disfrute, definido en el artículo anterior.

"Dicha cuota se aplicará en la forma siguiente:

"I.- 2% para cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad.

"II.- 6% como aportación para tener derecho a las prestaciones señaladas en las fracciones IV a XIV del artículo 3o."

"XI.- Difundir conocimientos y prácticas de previsión social, y

"XII.- Las demás que le confieran esta Ley y sus reglamentos".

De la enumeración de funciones que hace el artículo anterior, se advierte la complejidad de las tareas que debe realizar un organismo de seguridad social para cumplir sus finalidades. Ya se habló antes de las aportaciones de los trabajadores y de las entidades y organismos públicos, como presupuesto indispensable para asegurar su operatividad, lo que supone, lógicamente, un control y vigilancia de la concentración de las cuotas, así como de las aportaciones y demás recursos del Instituto, el cual debe ejercerse en forma técnica y previsor. Pero, además, el otorgamiento de los servicios y prestaciones que su Ley le señala, requiere de una organización administrativa eficiente que le permita satisfacer las solicitudes que se le presenten, de manera adecuada y oportuna, toda vez que se desvirtúan sus objetivos cuando, por fallas administrativas, se retrasa o entorpece el trámite de las mismas.

El carácter que se le ha señalado al I.S.S.S.T.E., de ser un organismo descentralizado por servicio, entraña una serie de aspectos técnicos de los que el Instituto no puede prescindir para adecuar sus recursos a las necesidades de sus asegurados, motivo por el cual la ley le impone la obligación de invertir sus fondos con las mejores -

garantías, a efecto de incrementar su patrimonio y estar en condiciones de cumplir con sus objetivos. Dentro de estos aspectos técnicos y administrativos, destaca por su importancia el de la planeación, como elemento necesario para evaluar a corto y mediano plazo las erogaciones destinadas a proporcionar los servicios y prestaciones que tiene encomendados.

Comentario especial amerita lo dispuesto en la fracción VIII, en lo que se refiere a las prestaciones y servicios que la propia Ley establece en las fracciones IV y V del artículo 3o., toda vez que un organismo de seguridad social no debe quedar limitado en su actuación dentro de moldes estrechos, con el propósito de que sus beneficios se extiendan con sentido humanista y dinámico, por lo que se considera un acierto del legislador el que se deje a la iniciativa del Instituto emprender promociones sociales que eleven los niveles de vida del trabajador y de sus familiares.

El artículo 103 de la Ley establece que los órganos de gobierno del Instituto serán:

- "I.- La Junta Directiva;
- "II.- El Director General, y
- "III.- La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda.

Este precepto se adicionó en su fracción III por decreto de fecha 21 de diciembre de 1972, publicado en el Diario Oficial el día 28 del mismo mes y año, al crearse, mediante el mismo decreto, el Fondo de la Vivienda para los servidores públicos.

La Junta Directiva es la máxima autoridad del Ins-

tituto y se encuentra integrada por 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. El Director General funge como Presidente de la Junta.

Por la forma en que se integra la Junta Directiva, se garantizan los intereses de los servidores públicos - al estar representados en este órgano de gobierno por - miembros de la Federación que los agrupa, quienes tienen la obligación de vigilar que el Instituto cumpla con sus finalidades de acuerdo a lo establecido en la Ley. Asimismo, la participación del Gobierno a través de los funcionarios que designa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, constituyen el mecanismo de control en el aspecto de las erogaciones efectuadas con motivo de los - servicios y prestaciones que concede el propio Instituto.

Las atribuciones de la Junta Directiva están señaladas en el artículo 110, y son las siguientes:

"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 in-
teriores, económicos y de servicios médicos del Instituto;

"VII.- Establecer o suprimir delegaciones o agen--
cias del Instituto en las Entidades Federativas;

"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 egre-
sos 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 Fon--
do;

"c).- Establecer las reglas para el otorgamiento -
de créditos y para la operación de los depósitos relacio-
nados 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 concedidos, y

"g).- Las demás necesarias para el cumplimiento de los fines del Fondo; y

"XIV.- En general, realizar todos aquellos actos y operaciones autorizadas por esta Ley y los que fuesen necesarios para la mejor administración o gobierno del Instituto".

Como se observa, las atribuciones de la Junta Directiva guardan estrecha relación con las funciones específicas asignadas al Instituto, por referirse a los aspectos de carácter técnico, financiero y administrativo; los cuales, como ya se dijo, deben concurrir para el logro eficaz de los fines que le son propios.

Cabe señalar que las fracciones XIII y XIV del artículo 110 fueron adicionadas por medio del decreto publicado en el Diario Oficial de 28 de diciembre de 1972, al crearse el Fondo de la Vivienda de los Servidores Públicos, facultándose a la Junta Directiva para que intervenga de manera directa en el control y vigilancia de las operaciones financieras que realice el Fondo.

El Director del Instituto, que ostenta a su vez es te carácter y el de Presidente de la Junta Directiva, tie ne como facultades y obligaciones las que se le asignan - en el artículo 115 de la Ley, y que concretamente son las siguientes:

"I.- Representar al Instituto y a la Junta Directiva y ejecutar los acuerdos de la Junta;

"II.- Presentar cada año a la Junta un informe por menorizado del estado del Instituto;

"III.- Someter a la decisión de la Junta todas - aquellas cuestiones que sean de la competencia de la misma;

"IV.- Firmar las escrituras públicas y títulos de crédito en que el Instituto intervenga. Esta facultad po drá delegarse mediante poder expreso otorgado por la Junta Directiva.

"V.- Representar al Instituto en toda gestión judi cial, extrajudicial y administrativa, sin perjuicio de - los poderes otorgados al efecto;

"VI.- Resolver bajo su inmediata y directa respon- sabilidad los asuntos urgentes de la competencia de la - Junta, a reserva de dar cuenta a la misma a la brevedad - posible;

"VII.- Formular y presentar para discusión y apro- bación de la junta, el balance, el presupuesto de ingre-- sos y egresos y el plan de labores del Instituto, corres-- pondiente a cada ejercicio anual;

"VIII.- Llevar la firma del Instituto, sin perju- cio de la delegación de facultades que para tal efecto - fueren necesarias;

"IX.- Formular el Calendario Oficial del Instituto y autorizar en casos extraordinarios la suspensión de labores;

"X.- Conceder licencias al personal en los términos de las leyes correspondientes;

"XI.- Vigilar las labores del personal, exigiendo su debido cumplimiento, e imponer a los trabajadores del Instituto las correcciones disciplinarias procedentes;

"XII.- Someter a la consideración de la Junta las reformas o adiciones que considere pertinentes a los reglamentos interiores, económicos y de servicios médicos del Instituto;

"XIII.- Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los miembros de la Junta Directiva cuando proceda o a su juicio existan razones suficientes;

"XIV.- Todas las demás que le fijen los reglamentos o le otorgue la Junta Directiva".

Las obligaciones y facultades que la Ley le asigna al Director General suponen la coordinación con los funcionarios que dentro del Instituto tienen la responsabilidad, en cada una de sus áreas, de estructurar los sistemas administrativos y técnicos para satisfacer las prestaciones y servicios que la Ley establece, así como la de implementar los procedimientos que conduzcan a una correcta aplicación de los recursos, tanto financieros como humanos, para llevar a cabo con éxito los programas de trabajo previamente elaborados.

En seguida se analiza la estructura orgánica de la Comisión Ejecutiva del Fondo.

Esta Comisión, creada por el decreto ya menciona-

do, está integrada por cinco miembros: uno designado por la Junta Directiva a propuesta del Director General del Instituto, el cual hará las veces de Vocal Ejecutivo de la Comisión, dos vocales nombrados a proposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y dos vocales más nombrados a proposición de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado. (Art. 116A).

El órgano del Instituto para la operación del Fondo de la Vivienda, según lo señalado por el artículo 116D, será dicha Comisión Ejecutiva, y se le confieren las siguientes atribuciones y funciones:

"I.- Decidir, a propuesta del Vocal Ejecutivo, las inversiones de los recursos y financiamientos, del Fondo conforme a lo dispuesto por el artículo 54-Y, Fracción II;

"II.- Resolver sobre las operaciones del Fondo, excepto aquellas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Junta Directiva, la que deberá acordar lo conducente dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se haga la petición correspondiente;

"III.- Examinar y en su caso aprobar, la presentación a la Junta Directiva, de los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y de financiamientos, así como los estados financieros y el informe de actividades formulado por el Vocal Ejecutivo;

"IV.- Presentar a la Junta Directiva para su aprobación en su caso, 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 administre;

"V.- Proponer a la Junta Directiva las reglas para

el otorgamiento de crédito, así como para la operación - de los depósitos a que se refiere esta Ley;

"VI.- Las demás que le señale la Junta Directiva".

Después de haber enumerado las atribuciones y fun ciones que de acuerdo con la Ley tiene la Comisión Ejecu tiva del Fondo, a continuación se transcriben las corres pondientes al Vocal Ejecutivo de la Comisión, mismas que se encuentran contenidas en el artículo 116E, y consis- ten en:

"I.- Asistir a las sesiones de la Junta Directiva con voz, pero sin voto;

"II.- Ejecutar los acuerdos de la Junta Directiva y de la Comisión Ejecutiva relacionados con el Fondo;

"III.- Presentar anualmente a la Comisión Ejecuti va dentro de los dos primeros meses del año siguiente, - los estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior;

"IV.- Presentar a la Comisión Ejecutiva, a mas - tardar el último día de septiembre de cada año, los pre- supuestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos y los planes de labores y de financiamiento para el año si guiente;

"V.- Presentar a la consideración de la Comisión Ejecutiva, un informe mensual sobre las actividades de - la propia Comisión;

"VI.- Presentar a la Comisión Ejecutiva para su - consideración y en su caso aprobación, los proyectos con cretos de financiamiento;

"VII.- Proponer al Director General los nombra- -

mientos y remociones del personal técnico y administrativo de la Comisión, y

"VIII.- Las demás que le señalen esta Ley y sus disposiciones reglamentarias.

Por otra parte, conviene agregar que para el cumplimiento de las funciones y fines específicos que tiene encomendados el Instituto, se crearon, por acuerdo de la Junta Directiva, y con fundamento en el artículo 116 de la Ley, -diversas subdirecciones que auxilian al Director en sus actividades, y que son las siguientes:

Subdirección Médica,
Subdirección de Prestaciones Económicas,
Subdirección de Servicios Sociales,
Subdirección de Acción Cultural,
Subdirección Administrativa; y
Subdirección Jurídica.

De dichas subdirecciones tienen carácter operativo la Médica, la de Prestaciones Económicas, la de Servicios Sociales y la de Acción Cultural, mientras que la Administrativa y la Jurídica son áreas de apoyo.

La estructura orgánica del Instituto se aprecia en el organigrama que se incluye a continuación.

C).- PRESTACIONES Y SERVICIOS QUE OTORGA

Desde luego, los objetivos que debe cumplir el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, son los de otorgar las prestaciones y servicios que la Ley establece, procurando que éstos los reciban los trabajadores en forma oportuna y adecuada.

Resultando que varias de las prestaciones consignadas tienen un contenido económico por estar destinadas a resolver necesidades apremiantes, de las cuales depende en gran medida la estabilidad económica no solamente del trabajador, sino de su familia, ello supone que los procedimientos que se adopten para conceder tales prestaciones, deben ser ágiles y expeditos, ya que una seguridad social que se burocratiza, no cumple con el fin que postula, o sea el de la justicia social.

En otros casos, como en el de los servicios médicos, dada la importancia que se deriva de ellos para preservar y mantener la salud de los trabajadores y sus familiares, es innegable que los mismos deben ser proporcionados de manera eficaz y con sentido humano, a fin de que se consigan los objetivos trazados en los programas de seguridad social, que requieren de una eficiente organización administrativa por medio de la cual se obtengan resultados tangibles.

El artículo 3o. de la Ley, al enumerar las prestaciones que se establecen con el carácter de obligatorias, fija las bases en que se asienta el régimen de seguridad social de los servidores públicos, pudiéndose afirmar que en algunos casos las prestaciones se encuentran de tal manera enunciadas, como se advierte en las fracciones IV y V, que permiten al Instituto emprender programas muy am-

plios para elevar el nivel económico, social y cultural - de los afiliados a su régimen, lo que indudablemente constituye un positivo acierto del legislador, el darle flexibilidad a una Institución que por estar en contacto directo con los problemas y necesidades que afrontan los trabajadores, se encuentra en condiciones de ampliar, con sentido dinámico, las metas de la seguridad social.

Así pues, el artículo 3o. de la Ley no tiene exclusivamente un criterio limitativo de las prestaciones y - servicios que señala. Considero, por el contrario, que - este precepto debe ser analizado e interpretado de manera congruente con otros del mismo ordenamiento, a efecto de - fijar sus verdaderos alcances.

Las prestaciones que con el carácter de obligato-- rias se establecen en el artículo 3o., son las siguientes:

"I.- Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad;

"II.- Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales;

"III.- Servicios de reeducación y readaptación de inválidos;

"IV.- Servicios que elevan los niveles de vida del servicio público y de su familia;

"V.- Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad - del trabajador y de su familia;

"VI.- Créditos para la adquisición en propiedad, - de casas o terrenos para la construcción de las mismas, - destinados a la habitación familiar del trabajador;

"VII.- Arrendamiento de habitaciones económicas - pertenecientes al Instituto;

- "VIII.- Préstamos hipotecarios;
- "IX.- Préstamos a corto plazo;
- "X.- Jubilación;
- "XI.- Seguro de Vejez;
- "XII.- Seguro de invalidez;
- "XIII.- Seguro por causa de muerte;
- "XIV.- Indemnización global".

SERVICIOS MEDICOS

Anteriormente se ha señalado que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para cumplir los fines que le fueron asignados por la Ley, está organizado en Subdirecciones operativas y de apoyo, correspondiendo a las primeras tramitar y proporcionar las prestaciones y servicios que la Ley otorga a los trabajadores y sus familiares derechohabientes, aunque obviamente no son estas Dependencias las únicas que intervienen para tal fin, sino que paralelamente concurren en sus actividades otras áreas que coadyuvan para dar eficacia al sistema administrativo en que se estructura su actuación.

Se analizan en primer término los servicios médicos que otorga el Instituto, los cuales revisten singular importancia desde el punto de vista de la salud de los trabajadores en particular, así como por las repercusiones que los mismos tienen en el seno de la familia y, de manera general, en la sociedad.

Puede afirmarse que los objetivos principales que realiza el Instituto a través de la Subdirección Médica, consisten en ofrecer a sus trabajadores y derechohabientes

los servicios médicos en forma integral, comprendiendo en ellos los preventivos, correctivos y de rehabilitación, - procurando la mayor cobertura posible de asegurados con - un amplio sentido humano.

Para proceder con un determinado orden, enseguida se consignan aquellas disposiciones de la Ley que directamente se relacionan con el otorgamiento de estos servicios.

"Art. 3o. Se establecen con el carácter de obligatorias las siguientes prestaciones:

"I.- Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad;

"II.- Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales".

Es conveniente aclarar, en lo que respecta a esta última fracción, que la Subdirección Médica únicamente interviene para dictaminar técnicamente la procedencia de estos riesgos.

"Art. 15.- Todo trabajador comprendido en el artículo 1o. de este ordenamiento, deberá aportar al Instituto una cuota obligatoria....

"I.- 2% para cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad".

"Art. 20.- Las entidades y organismos públicos cubrirán al Instituto como aportaciones, los siguientes porcentajes, sobre los equivalentes al sueldo básico de los trabajadores:

"I.- 6% para cubrir el seguro de enfermedades no -

profesionales y de maternidad".

"Art. 22.- En caso de enfermedad no profesional, - el trabajador y el pensionista tendrá derecho a las siguientes prestaciones:

"I.- Asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sean necesarias desde el comienzo de la enfermedad y durante el plazo máximo de 52 semanas para la misma enfermedad. El reglamento de servicios médicos determinará que se entiende por este último concepto.

"En caso de enfermos ambulantes, cuyo tratamiento médico no les impida trabajar, el tratamiento de una misma enfermedad se continuará hasta su curación.

"Art. 23.- También tendrán derecho a los servicios que señala la fracción I del artículo 22 en caso de enfermedad, los familiares del trabajador y del pensionista que enseguida se enumeran:

"I.- La esposa, o a falta de ésta, la mujer con quien ha vivido como si lo fuera durante los cinco años anteriores a la enfermedad o con la que tuviese hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si el trabajador o pensionista tiene varias concubinas, ninguna de ellas tendrá derecho a recibir la prestación;

"II.- Los hijos menores de 18 años;

"III.- Los hijos solteros mayores de dieciocho años, hasta la edad de veinticinco, previa comprobación de que están realizando estudios a nivel medio o superior, de cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales o reconocidos;

"IV.- Los hijos mayores de dieciocho años, incapacitados física o psíquicamente que no puedan trabajar pa

prestaciones:

Asistencia obstétrica, ayuda para la lactancia y a una canastilla de maternidad al nacer el hijo.

De acuerdo con el artículo 28, cuando el trabajador causa baja por cese o renuncia o por terminación de la obra del tiempo para el que haya sido designado, pero que haya prestado servicios ininterrumpidos inmediatamente antes de la separación durante un mínimo de seis meses, conservará durante los dos meses siguientes a la misma, el derecho a recibir la atención médica en casos de enfermedades no profesionales y de maternidad. Del mismo derecho disfrutarán, en lo que proceda, sus familiares derechohabientes.

"Art. 32.- En caso de accidente o enfermedad profesional, el trabajador tendrá derecho a las siguientes prestaciones:

"I.- Asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica, hospitalización y aparatos de prótesis y ortopedia que sean necesarios..."

En el aspecto económico, estos servicios se traducen para el trabajador y sus familiares derechohabientes, en la posibilidad de recibir la atención médica integral sin estar sujetos a erogaciones cuantiosas, que en muchos casos no estaría a su alcance obtener a través de médicos e instituciones particulares, debido a lo limitado de sus recursos. Igual consideración cabe hacer por lo que respecta a los productos farmacéuticos, cuyos precios están, por lo general, en una marcada desproporción con los ingresos que perciben.

La medicina institucional cumple por lo tanto una

función de auténtica justicia social, proporcionando a un sector tan importante, como lo es el de los servidores públicos, atención integral en este aspecto, cuyos benefi- - cios es imposible negar.

Es en este renglón de la salud donde los recursos financieros del Instituto, y en general del Estado, resul- - tan insuficientes, tomando en cuenta la creciente demanda de los servicios, sobre todo si se atiende al aumento de- - mográfico que ha experimentado nuestro país en los últi- - mos años. Sin embargo, estas limitaciones no han deteni- - do la acción del Instituto en un campo que requiere la - - concurrencia solidaria de todos los sectores sociales pa- - ra encontrar soluciones adecuadas que permitan extender - - su cobertura al mayor número de asegurados.

En la consecución de estos fines, ocupa un lugar - - destacado el relativo a la disminución de los costos, tan- - to en los servicios como en el de productos farmacéuticos y equipo, mediante una correcta administración de los re- - cursos. La previsión en esta materia debe ser tal, que - - constituye un imperativo eliminar gastos superfluos y - - aprovechar al máximo las unidades instaladas.

PRESTACIONES ECONOMICAS

La fundamentación legal de las prestaciones econó- - micas que otorga el Instituto, se encuentran, principal- - mente, en las fracciones VIII, IX, X, XI, XII, XIII y XIV del artículo 3o. de la Ley, que en su orden se refieren a los préstamos hipotecarios, préstamos a corto plazo, jubilaciones, seguro de vejez, seguro de invalidez, seguro - - por causa de muerte e indemnización global. Corresponde, dentro de la estructura orgánica del Instituto, otorgar - - estos beneficios por conducto de la Subdirección de Pres- - taciones Económicas.

Los fines a que sirven estas prestaciones son diversos; así, los préstamos a corto plazo e hipotecarios contribuyen de manera esencial a fortalecer el patrimonio del trabajador y de sus familias, mientras que las jubilaciones y pensiones tienden a conseguir la seguridad de contar con ingresos ante riesgos o situaciones que pueden ser de distinta índole. La indemnización global, como veremos más adelante, se funda en otros supuestos.

Es en estas prestaciones donde se advierte la importancia que tiene la fijación del sueldo básico regulador, pues con base en este se determina el alcance de las mismas.

Una diferencia esencial entre estas prestaciones y las de carácter médico, consiste en que en las primeras tanto la cuota que aportan los trabajadores como las entidades y organismos públicos incorporados al régimen del Instituto, cubren la atención médica integral del trabajador y su familia cuando se trata de enfermedades no profesionales o de maternidad, y por lo tanto, este servicio propiamente es casi ilimitado, mientras que en las prestaciones económicas, independientemente de las cuotas aportadas, se otorgan en base a criterios que las limitan, como son: tipo de nombramiento, antigüedad en el servicio, importe del fondo acumulado y otros que oportunamente se mencionarán al tratar en particular de cada una de estas prestaciones.

Por lo demás, el sentido de estas prestaciones tampoco se funda en consideraciones de carácter filantrópico o de beneficencia, puesto que no es una ayuda que graciosamente se concede al trabajador y a sus familiares, sino que tiene su raíz en el concepto del derecho a

la seguridad social, toda vez que el Instituto ha venido estructurando, de acuerdo con la Ley, un sistema de cobertura para los asegurados, quienes participan con sus cuotas en la formación de un fondo que les permite disfrutar de ellas.

PRESTACIONES A CORTO PLAZO

Esta prestación que concede la Ley tiene implicaciones de gran alcance social y económico, por estar despojada de la idea de lucro, y constituye otra de las reivindicaciones hechas en favor de los trabajadores, al convertirlo en sujeto de crédito, situación que no le era reconocida por instituciones de carácter privado, salvo cuando otorgaba garantías especiales. Además, el sistema diseñado para conceder estos créditos ha demostrado su operatividad financiera para satisfacer esta necesidad.

Asimismo, el otorgamiento de estos créditos ha evitado en gran medida la injusta explotación de que eran víctimas los trabajadores por parte de agiotistas y usureros sin escrúpulos.

Esta prestación se concede a los trabajadores de base que hayan cubierto al Instituto las aportaciones a que se refiere la fracción II del artículo 15, cuando menos por seis meses, mediante garantía del total de dichas aportaciones. Se autoriza hasta el importe de seis meses del sueldo básico del solicitante, si sus aportaciones son iguales o mayores al monto del préstamo. En caso contrario, se autoriza solamente hasta el importe de cuatro meses (Art. 55).

También tienen derecho a obtener estos préstamos los trabajadores de confianza y supernumerarios, a los

cuales en la actualidad únicamente se les presta el importe del fondo que hayan acumulado desde la fecha de su ingreso.

A fin de no lesionar la estabilidad económica del trabajador, los préstamos se harán de tal manera que los abonos para reintegrar la cantidad prestada y sus intereses sumados a los descuentos por préstamos hipotecarios y a los que deban hacerse por cualquier otro adeudo a favor del Instituto, no excedan del 50% de los sueldos del interesado (Art. 57).

En cuanto al plazo, éste no será mayor de dieciocho meses, salvo acuerdo especial de la Junta Directiva, y el interés que causen no podrá ser mayor del 9% anual, calculado sobre saldos insolutos. (Arts. 58 y 59).

"No se concederá nuevo préstamo mientras permanezca insoluto el anterior. Solamente podrá renovarse cuando haya transcurrido la cuarta parte del plazo por el que fue concedido, cubiertos los abonos por dicho período y que el deudor pague la prima de renovación que por medio de acuerdos generales fije la Junta Directiva". (Art. 61).

En este renglón el volumen de operaciones ha tenido un incremento notable, el cual ha traído como consecuencia erogaciones muy cuantiosas por parte del Instituto, como se desprende de los siguientes datos comparativos: en 1970 se efectuaron 292,252 operaciones de este tipo, que ascendieron a 353,992 en 1975, habiéndose autorizado para los mismos años señalados un capital de \$ 2,016'063,535.00 y de \$ 4,629'483,839.00 respectivamente.

PENSIONES Y JUBILACIONES.

No existen hasta el momento criterios unificados para definir la naturaleza de las pensiones y jubilaciones. Algunos autores estiman que la pensión es un salario periódico que se cubre al trabajador retirado transitoria o definitivamente del servicio o a sus dependientes económicos en caso de muerte de aquél, agregando que si el retiro es definitivo la pensión se llama jubilación.

Por otra parte, se ha pretendido definir a las pensiones por referencia a lo que significa el ingreso, entendiendo por éste una percepción obtenida como prestación por un servicio, afirmando que una percepción no correspondiente a un servicio, no es ingreso, sino transferencia. Se sostiene así que la pensión no es una transferencia sino un ingreso diferido. En otros términos, se quiere significar que es la parte de la retribución que no se le cubrió al pensionado o jubilado en su época productiva por haberse constituido como reserva.

Otros autores consideran que la pensión es de la misma naturaleza que el sueldo, del cual se estima es una continuación y aún para precisar, se toma como base el sueldo anterior del empleado. Sin embargo, la materia sigue ofreciendo numerosas controversias.

En opinión del Dr. Andrés Serra Rojas, "Las pensiones están concebidas en nuestra legislación dentro de un sistema mixto, en que los principios del seguro social obligatorio se combinan con la obligación del Estado con respecto a sus trabajadores". (20)

La tesis sostenida por la Suprema Corte de Justicia a este respecto se pronuncia en el sentido de considerar a la pensión como un complemento del sueldo del empleado,

(20) Idem. Pág. 718.

que además crea un derecho en favor de éste y la obligación correlativa del Estado, tanto para crearlo como para proveer a su reconocimiento.

El autor citado anteriormente distingue la jubilación de la pensión. A la jubilación tienen derecho los trabajadores del Estado cuando satisfacen las condiciones de edad; en algunos países como el nuestro cualquiera que sea su edad, pero con 30 años de servicios e igual contribución al Instituto".

En cuanto a la pensión, la define diciendo que: - "Es el derecho del empleado público y en su defecto de su viuda, hijos, concubina o ascendientes, a percibir una cantidad mensual como retribución de los servicios anteriormente prestados o en consideración a los mismos". (21)

Como punto importante en esta materia, es necesario destacar que la Ley protege o tutela el derecho del trabajador a la pensión y a la jubilación, y así se establece que su derecho a ellas es imprescriptible (Art.98); que es nula toda enajenación, cesión o gravamen de las pensiones ya devengadas o futuras y que son inembargables a menos que haya orden judicial para hacer efectiva la obligación de dar alimentos o cuando se trate de exigir el pago de adeudos al Instituto. (Art. 70).

En términos generales puede decirse que nuestra Ley concede pensiones por jubilación, vejez, invalidez o por causa de muerte.

La jubilación se otorga a los trabajadores que cuentan con 30 años o más de servicios e igual tiempo de contribución al Instituto en los términos de la Ley,

(21) Idem. págs. 717 y 718.

cualquiera que sea su edad (Art. 72).

Tienen derecho a pensión por vejez, los trabajadores que habiendo cumplido 55 años de edad, tuviesen 15 - años de servicio como mínimo e igual tiempo de contribución al Instituto. (Art. 73).

En cuanto a la pensión por invalidez, se concede a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, si hubiesen contribuido al Instituto cuando menos durante 15 años (Art. 82).

"La muerte del trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad, y siempre que hubiera contribuido al Instituto por más de 15 años, así como la de un pensionado por vejez o invalidez, darán origen a las pensiones de viudez y de orfandad o pensiones a los ascendientes, en su caso, según lo previene esta Ley. (Art. 88).

El seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales se encuentra definido por la Ley en el artículo 29. Se consideran como accidentes del trabajo los que se realicen en las circunstancias y con las características que especifica la Ley Federal del Trabajo, así como aquellos que ocurran al trabajador al trasladarse directamente de su domicilio al lugar en que desempeñe su trabajo, o viceversa.

Respecto a las enfermedades profesionales, se consideran con tal carácter las que reúnan las circunstancias y características señaladas en las Leyes del Trabajo.

Es necesario hacer notar que en tratándose de este seguro, el Instituto se subroga en la medida y términos -

que establece la ley en las obligaciones de las entidades y organismos públicos derivados de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de las Leyes del Trabajo por cuanto a los mismos riesgos se refiere.

La fracción III del artículo 32 de la Ley, señala que: "Al ser declarada una incapacidad parcial permanente, se concederá al incapacitado una pensión calculada conforme a la Tabla de Valuación de Incapacidades de la Ley Federal del Trabajo, atendiendo al sueldo básico".

En lo que se refiere a una incapacidad total permanente, una vez declarada, se concederá al incapacitado una pensión igual al sueldo íntegro que venía disfrutando el trabajador y sobre el cual hubiese pagado las cuotas correspondientes, cualquiera que sea el tiempo que hubiere estado en funciones. (Fracc. IV, Art. 32).

Al declararse una incapacidad permanente, sea parcial o total, se concederá la pensión respectiva con carácter provisional, por un período de adaptación de dos años (Fracc. V, Art. 32).

Cuando el trabajador fallezca a consecuencia de un riesgo profesional, los derechohabientes señalados en el artículo 89 y en el orden que establece, gozarán por un año de una pensión íntegra, equivalente al 100% del sueldo o sueldos que hubiese percibido el trabajador en el momento de ocurrir el fallecimiento, disminuyendo dicha pensión en un 10% en el segundo año y así sucesivamente en los subsecuentes hasta llegar a la mitad de la pensión original. (Art. 33).

Los familiares derechohabientes de un pensionado

por incapacidad permanente, sea total o parcial, tendrán derecho al fallecer éstos, y en el orden que se establece en la Ley, a recibir la pensión con cuota íntegra durante el primer año, 10% menos el segundo año e igual deducción en los años sucesivos hasta llegar al 50% de la pensión original, siempre que el fallecimiento se produzca como consecuencia directa de la incapacidad total permanente.

Si la muerte es originada por causas ajenas a la incapacidad permanente, sea total o parcial, sólo se entregarán a los derechohabientes, como única prestación, el importe de seis meses de la cuota disfrutada por el pensionista (Art. 34).

INDEMNIZACION GLOBAL.

La fracción XIV del artículo 3o. de la Ley se refiere a la indemnización global como prestación obligatoria, y el artículo 95 establece que se otorgará a los trabajadores que sin tener derecho a pensión por vejez o invalidez se separen definitivamente del servicio, señalando su cuantía según el tiempo laborado.

PRESTAMOS HIPOTECARIOS

De las prestaciones que concede el Instituto, el préstamo hipotecario constituye, sin lugar a dudas, uno de los instrumentos más eficaces para consolidar el patrimonio del trabajador y su familia, al facilitarle el acceso a una vivienda decorosa, independientemente de que contribuye a resolver, en parte, el problema habitacional.

Sin embargo, esta prestación no solamente está destinada a la adquisición de vivienda, sino que su proyección alcanza otras finalidades muy importantes. Adquiere así vigencia lo establecido en el artículo 27 de la Cons-

titución, que consagra el principio relacionado con la - función social que debe cumplir la propiedad.

Las facilidades que otorga la Ley para la obten-- ción de este crédito se han simplificado considerablemen-- te, como se desprende de lo dispuesto en el artículo 47,- que establece como requisito para solicitarlo el que los trabajadores hayan contribuido por más de seis meses al - Instituto.

Este mismo artículo señala que los préstamos debern destinarse a los siguientes fines:

"I.- Adquisición de terrenos en los que deberá - construirse la habitación del trabajador;

"II.- Adquisición o construcción de casas que ha- bite el trabajador;

"III.- Efectuar mejoras o reparaciones de las mis- mas;

"IV.- Redención de gravámenes que soporten tales - inmuebles".

Además, estos préstamos en la práctica están suje- tos a diversas modalidades o combinaciones, como por ejem- plo, los otorgados para compra de terreno y construcción_ de casa; para saldar terreno y construcción de casa; redi- mir gravamen y efectuar mejoras y reparaciones, etc.

Los pensionistas tienen derecho a estos créditos, con sujeción a los acuerdos generales que en los términos y dentro de los lineamientos establecidos por la Ley, dic- te la Junta Directiva.

Tal y como ocurre en los préstamos a corto plazo,

los créditos hipotecarios se conceden con un interés muy bajo y aunque la propia Ley, en su artículo 51, dispone - que en ningún caso excederá del 9% sobre saldos insolutos, en la actualidad se opera con el 8%.

Están desprovistos por lo tanto dichos créditos de la idea de lucro mercantil, en función de los objetivos - que el legislador les asignó, y que no son otros que los de mejorar con sentido integral la situación de los trabajadores y sus familias, canalizando los recursos en beneficio de los sectores más necesitados.

Resalta aún más la importancia de estos créditos, - en virtud de la seguridad que proporcionan a la familia - del trabajador, en el caso de que éste llegare a fallecer antes de haberlo liquidado. En efecto, el Instituto ha - constituido un fondo especial que tiene por objeto liquidar los adeudos por préstamos hipotecarios o derivados de los contratos a que se refiere el artículo 44 de la misma Ley, que quedaren insolutos al fallecer el trabajador a - quien se hubieren otorgado.

A la muerte del deudor, el Instituto cancelará a - favor de los beneficiarios de aquél, y con cargo a dicho fondo, el saldo insoluto.

PRESTAMOS ESPECIALES PARA COMPRA DE AUTOMOVIL

Anteriormente se ha dicho que el régimen de seguridad social de los servidores públicos, cuyo programa y ámbito de acción se desprende del artículo 30. de la Ley, - no tiene carácter limitativo, sino que de él pueden derivarse beneficios más amplios. Esta afirmación se corrobora, en parte, con el otorgamiento de préstamos especiales destinados a la adquisición de automóviles, los cuales - propiamente constituyen una modalidad del préstamo a corto plazo.

Estos préstamos se han venido otorgando por el Instituto desde el año de 1972, y aunque obviamente no se pueden considerar como prestación obligatoria, por estar sujetos a limitaciones presupuestales, dentro de la partida destinada al renglón de préstamos a corto plazo, las razones principales que se tomaron en cuenta para su im-plantación, se fundan en el hecho de que el automóvil re-presenta para el trabajador un medio indispensable para tr-asladarse a su centro de trabajo, y además, porque con-tribuye al acrecentamiento de su patrimonio, per-mitiendo a la vez que el mismo trabajador brinde otras comodidades legítimas a su familia.

Considero que es difícil elevar esta prestación a la categoría de obligatoria, toda vez que existen necesidades más urgentes que debe satisfacer la seguridad social; no obstante, aun tomando en cuenta las limitaciones con que se conceden estos créditos, parece estar demo-strado que es operante financieramente el sistema adoptado por el Instituto, debido sobre todo a que las cotizacio-nes obtenidas de las empresas distribuidoras para la ven-ta de estos vehículos, se han reducido considerablemente, en atención al volumen de las operaciones realizadas, lo que se ha traducido en un beneficio concreto para los tra-bajadores y sus familias, al poder adquirir, a un pre-cio razonable, sin enganche, y con un interés muy bajo, un ve-hículo que, como ya se ha dicho, ha dejado de ser en la act-ualidad un objeto de lujo para convertirse en algo necesario.

Con algunas variantes, el trámite de este crédito es similar al que se sigue para la obtención de un pré-stamo a corto plazo, pero su misma naturaleza ha hecho necesario que el solicitante cumpla con determinadas formalidades y satisfaga los requisitos señalados al efecto. A fin de evitar que estos préstamos sean objeto de espe-cula

ciones, resulta muy atinada la medida que adoptó el Instituto, al fijar, por una parte, el sueldo mínimo para tener derecho al crédito, y por otra, establecer un límite que impide adquirirlos a quienes teniendo un sueldo muy elevado, se supone que están en condiciones de obtener el vehículo sin necesidad de recurrir a este beneficio.

PRESTACIONES SOCIALES

Las prestaciones a que se refiere la fracción IV del artículo 3o. de la Ley, las otorga el Instituto a través de la Subdirección de Servicios Sociales. El fin que se persigue mediante ellas consiste, fundamentalmente, en elevar los niveles de vida del servidor público y de su familia. Por estar concebida de manera enunciativa, esta disposición en sí una fuente de seguridad social de alcances ilimitados, que le otorga sentido dinámico, e implica para el Instituto la posibilidad de ampliar su campo de acción para estructurar nuevas prestaciones, de acuerdo a las cambiantes necesidades sociales y económicas que afrontan los trabajadores y sus familias.

En efecto, elevar el nivel de vida de los servidores públicos se convierte en un objetivo tan amplio, que para realizar este propósito pueden elegirse diversos criterios cuyo contenido tendrá que ser, principalmente, de carácter económico.

Otras disposiciones en las cuales se fundamenta el otorgamiento de estas prestaciones, son las que consigna la Ley en los siguientes artículos:

"Art. 38.- El Instituto, en cumplimiento de las fracciones IV y V del artículo 3o., contando con la cooperación y apoyo de los trabajadores, otorgará prestaciones y realizará promociones sociales que mejoren su nivel de

vida y el de su familia, mediante una formación social y - cultural adecuada y disponiendo de servicios que satisfagan las necesidades de educación, de alimentación y vestido, de descanso y esparcimiento".

"Art. 41.- La preparación y formación social y - cultural de los trabajadores y de sus familiares derechohabientes, se realizará mediante el establecimiento de centros de capacitación y extensión educativa, de guarderías y estancias infantiles; de centros vacacionales y de campos deportivos".

"Art. 42.- Para facilitar a los trabajadores, pensionistas y familiares derechohabientes la adquisición a - precios económicos de alimentos, ropa y artículos para el hogar, señalados en un cuadro básico que establezca el Reglamento respectivo, el Instituto promoverá el establecimiento de almacenes y tiendas".

"Art. 43.- Para la elaboración de los programas y ejecución de las promociones tendientes a elevar los niveles de vida de los trabajadores, el Instituto deberá realizar los estudios y practicar las investigaciones necesarias a fin de determinar las condiciones económicas y sociales de los trabajadores y de sus familias".

"Art. 46.- Los arrendamientos de habitaciones a los trabajadores, se regirán por las disposiciones reglamentarias que dicte la Junta Directiva, las que tendrán - por objetivo social en todo caso, el beneficio de los mismos trabajadores".

MULTIFAMILIARES.

El arrendamiento de viviendas a los trabajadores significó desde su implantación, una política orientada a

fortalecer el poder adquisitivo del salario de los trabajadores, al facilitarles habitación mediante una renta - que estuviera de acuerdo con sus posibilidades económicas y sin perseguir finalidades de lucro. No obstante dicho propósito de beneficio social, considero que su operatividad, por una parte, y los resultados obtenidos, han demostrado serios inconvenientes para mantener esta política.

Lo anterior en virtud de que las unidades habitacionales o multifamiliares, construidos para tales fines, han dado origen a problemas muy complejos, pues han motivado la especulación y la anarquía, ya que en muchos casos los legítimos usufructuarios han cedido sus viviendas sin la previa autorización del Instituto a personas que no tienen la calidad de trabajadores o pensionistas, desvirtuando así la finalidad social que tuvo en cuenta el legislador. Asimismo, considero que la política habitacional debe estar enfocada en lo sucesivo a facilitarle - al trabajador viviendas que adquiera en propiedad, a efecto de que constituya un sólido patrimonio para él y su familia, dados los inconvenientes a que me he referido anteriormente. La especulación de estas viviendas ha motivado además consecuencias nocivas que afectan de manera directa el patrimonio del Instituto, ya que ha dado lugar a dilatadas controversias judiciales para llevar a efecto - la desocupación de las viviendas en contra de quienes no tienen derecho a ellas.

SERVICIO DE TIENDAS

El servicio de tiendas establecido por el Instituto, tanto en el Distrito Federal como en el interior de la República, ha contribuido, principalmente, a aumentar el poder adquisitivo del salario de los trabajadores al servicio del Estado, así como el de los ingresos que perciben los pensionistas y jubilados, al permitirles la ad-

quisición, a precios económicos, de alimentos, ropa y artículos para el hogar.

Esta prestación o servicio representa una de las conquistas más positivas que ha logrado el sector burocrático, toda vez que constituye un factor de redistribución del ingreso nacional, en un renglón cuya importancia es palpable, por estar en relación directa con la economía familiar de los trabajadores y pensionistas, ya que a través de estos servicios mejoran su dieta y además están en condiciones de adquirir otros satisfactores que les procuran un mayor bienestar.

ESTANCIAS DE BIENESTAR INFANTIL

Esta prestación está destinada a la atención y cuidado de los hijos de las trabajadoras. El término que emplea la Ley para denominar a estos establecimientos como "guarderías" infantiles, ha sido objeto de un manifiesto rechazo, por considerarlo impropio, existiendo la tendencia actualmente a designarlos simplemente con el nombre de estancias de bienestar infantil.

SERVICIO DE VELATORIO

Aunque no se contempla de manera expresa en la Ley, el Instituto presta a los trabajadores y familiares derechohabientes que en su caso lo solicitan, el servicio funerario, cuyo propósito ha sido evitar el lucro a expensas del dolor humano, impidiendo de esta manera que los dolientes sean explotados por las agencias funerarias.

OTROS SERVICIOS

Otros servicios que presta el Instituto son los que se refieren al de alojamiento, a precios muy accesi-

bles, en el hotel que tiene establecido en la ciudad de Veracruz, destinado a los trabajadores, pensionistas y familiares derechohabientes.

SERVICIOS CULTURALES

Para estar en condiciones de dar cumplimiento a lo señalado en las fracciones IV y V del artículo 3o. de la Ley, en aquellos aspectos que se refieren a la preparación técnica y cultural de los servidores públicos, mediante el establecimiento de centros de capacitación y extensión educativa, fue creada por el Instituto la Subdirección de Acción Cultural, la cual tiene a su vez entre sus objetivos llevar a cabo promociones que mejoren la condición física del trabajador a través de promociones deportivas.

Considero que en nuestro país se amplía el régimen de la seguridad social al incorporar nuevos elementos a su contenido, mismos que le dan un sentido integral y dinámico. Este es el caso de los servicios de carácter cultural, que juntamente con los relacionados con la preparación física de los trabajadores, han propiciado formas más estrechas de convivencia, como el medio más adecuado para lograr metas de bienestar más amplias.

El Centro Nacional de Capacitación Administrativa, creado por decreto presidencial, quedó a cargo del Instituto, y orgánicamente depende de la Subdirección de Acción Cultural. Sus fines principales consisten en preparar y capacitar, mediante programas técnicamente estructurados, a los servidores públicos, con el propósito de que coadyuven de manera eficiente en los programas de Reforma Administrativa emprendida por el gobierno, al tiempo que les permite entrar en relación con los trabajadores de otras Dependencias para intercambiar conocimientos, y en general para crear conciencia de solidaridad en el cumpli

miento de las importantes tareas que tienen encomendadas.

Otra de las actividades que lleva a cabo el Instituto en este campo, es el que se refiere a los cursos de enseñanza abierta para los trabajadores, los cuales se imparten a diferentes niveles, permitiendo así que puedan realizar estudios en forma compatible con su trabajo. Estos planes han sido coordinados con los programas que tiene la Secretaría de Educación Pública, a fin de que sean reconocidos oficialmente.

Otro aspecto de gran interés es el relacionado con la preparación física de los trabajadores como un medio de preservar su salud y de fomentar la sociabilidad por medio de eventos deportivos.

El Instituto, con el propósito de ampliar sus servicios a otros ámbitos, y con la idea de proporcionar al trabajador y a su familia comodidades que fomenten su bienestar, tiene un servicio de reservación de hoteles, pasajes y paquetes turísticos cuyos precios les resultan accesibles, permitiéndoles disfrutar de un descanso y sano esparcimiento.

En estricto rigor, pudiera afirmarse que no todos los servicios que proporciona el Instituto en este renglón tienen contenido económico; sin embargo, analizados a fondo, se desprende que cuando menos indirectamente sí repercuten en su economía, principalmente en lo que toca a los cursos de enseñanza abierta, toda vez que éstos se imparten en forma gratuita y porque además, es obvio que en la medida en que el trabajador tiene la oportunidad de capacitarse y ascender a otros niveles de enseñanza, ello le da la oportunidad de conseguir mejores remuneraciones en su trabajo.

CAPITULO IV

ANALISIS DE LAS REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY
DEL ISSSTE DE LOS AÑOS 1972, 1974 Y 1975.

- A).- Creación del Fondo de la Vivienda ISSSTE.
- B).- Incorporación de los Trabajadores a Lista de Raya al Régimen del Instituto.
- C).- Reformas a la Ley en Materia de Pensiones y Jubilaciones y Préstamos Hipotecarios.
- D).- La Teoría Integral y las Reformas a la Ley del ISSSTE.

A).- CREACION DEL FONDO DE LA VIVIENDA I.S.S.S.T.E.

El Fondo de la Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado, fue creado mediante reformas a la - fracción XI del Apartado B), inciso f), del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las correspondientes a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en los Artículos 38 - fracción VI y 43 fracción VI, inciso h), así como por - las efectuadas a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicadas en el Diario Oficial de 28 de diciembre de 1972.

En la iniciativa que envió el Ejecutivo Federal, - referente a las reformas de las fracciones XI y XIII del Apartado B) del artículo 123 Constitucional, expuso los siguientes motivos:

"Con base en los principios de justicia y solidaridad sociales, los derechos y las correlativas garantías de la clase trabajadora del país, se encuentran con sagradas en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto que contiene - todo un programa de seguridad social en favor de quienes tienen como único patrimonio su trabajo.

"Obviamente, los Apartados A) y B) del citado precepto Constitucional, consagran dos regímenes laborales distintos en razón de las características peculiares de las relaciones jurídicas que regulan. Es por ello, que convencidos de los beneficios que entraña la modificación que recientemente se hizo a la fracción XII del - Apartado A), complementada con las reformas correspondientes a la ley reglamentaria, y con la expedición y - promulgación de la Ley que creó el organismo encargado - de administrar el Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, en el presente año, el día conmemorativo -

del trabajo, y en el último informe de gobierno rendido - al pueblo a través de ese H. Cuerpo Colegiado, formulamos la solemne promesa de hacer extensivos sus alcances a los servidores públicos sujetos al régimen del citado Apartado B) y de sus correspondientes leyes reglamentarias.

"La implantación de un fondo para la vivienda de los trabajadores al servicio del Estado, mediante la adición correspondiente, es con el propósito de elevar al mismo nivel Constitucional una medida que ya beneficia a la clase laboral a que se refiere el apartado A) del mismo artículo; lo que se traduce en un aumento de las prestaciones que en materia de seguridad social otorga el Estado, a través del organismo facultado para ello.

"Conviene señalar que si bien es cierto que el texto actual del inciso f) de la fracción XI del repetido Apartado B), ya considera la posibilidad de que los servidores públicos se les proporcionen habitaciones en arrendamiento o venta; es propósito del Ejecutivo Federal a mi cargo, adoptar las medidas y realizar cualquier esfuerzo tendiente a resolver en forma más eficaz el problema habitacional de un amplio sector de la burocracia nacional.."

Por otra parte, en la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Ejecutivo Federal expuso las siguientes consideraciones:

"En atención a que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, posee personalidad jurídica, se estima que es el organismo idóneo para tal fin, y se propone que dentro del mismo se cree una Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, en cuya integración participen tanto el Estado como los servidores públicos a través de su organismo representativo que es la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servi--

cio del Estado".

Antes de la creación del Fondo de la Vivienda para los servidores públicos, el Instituto intervenía únicamente en la concesión de créditos individuales a los trabajadores, mediante el Departamento de Préstamos Hipotecarios, los cuales están sujetos a la partida presupuestal que específicamente se destina anualmente a dicho fin. Estos préstamos, no obstante haber sido aumentados hasta el límite de doscientos mil pesos, debido precisamente a la falta de recursos del mismo Instituto, se sujetan a un calendario de inversiones, motivo por el cual un gran número de solicitudes no ha sido posible que se atiendan de inmediato.

Un sistema complementario es aquel en que los recursos para la construcción de conjuntos habitacionales masivos, se lleva a cabo con financiamiento de la banca privada, en el cual el ISSSTE únicamente tiene como función la de otorgar su garantía solidaria en los préstamos hipotecarios a largo plazo concedidos al trabajador por instituciones de tal carácter.

Ante los requerimientos de vivienda planteados por los servidores públicos, el Fondo de la Vivienda es el instrumento que ofrece más alcance a este problema, si bien sus recursos se ven limitados por el momento, pero en la medida en que se fortalezca su situación financiera, será posible extender este beneficio a la mayoría de quienes forman parte del sector burocrático.

Los aspectos más importantes que derivan para el trabajador por lo que respecta a la creación de este Fondo, tienen dos consecuencias importantes. En primer lugar, significa la constitución a su favor de un depósito de ahorro personal, consistente en la aportación que ha--

cen las entidades y organismos públicos del 5% de su sueldo básico, lo cual les da derecho a la vez de solicitar créditos para la adquisición o construcción de su casa habitación, y para otros fines que más adelante se mencionan. Por otra parte, en el caso de que no hagan uso de estos créditos, tendrán derecho a que se les devuelva, al término de diez años, el depósito de ahorros constituido a su favor.

Por lo tanto, los recursos del Fondo tienen por objeto, fundamentalmente, atender el problema habitacional de los servidores públicos, de acuerdo a las prioridades que la ley establece.

Los objetivos señalados por la Ley al Fondo de la Vivienda, se encuentran consignados en el artículo 54A, y son los siguientes:

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

"a).- La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, incluyendo aquellas sujetas al régimen de condominio;

"b).- La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; y

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

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

"III.- Los demás que esta ley establece".

Es necesario distinguir claramente que los recursos del Fondo, en términos generales, están destinados a cumplir con los fines señalados en el artículo 54A, pero además, se aplican al pago de los depósitos que les corresponden a los trabajadores en los términos de la Ley. Esta situación deriva de lo establecido en el artículo 54 E, en el que se determina que las aportaciones al Fondo de la Vivienda se aplicarán en su totalidad a constituir en favor de los trabajadores depósitos que no devengarán intereses conforme a las siguientes bases:

"I.- Cuando un trabajador recibe financiamiento del Fondo, el 40% del importe de los depósitos que en su favor de hayan acumulado hasta esa fecha se aplicará de inmediato como pago inicial del crédito concedido;

"II.- Durante la vigencia del crédito, se continuará aplicando el 40% de la aportación al pago de los abonos subsecuentes que deba hacer el trabajador;

"III.- Una vez liquidado el crédito otorgado a un trabajador, se continuará aplicando el total de las aportaciones para integrar un nuevo depósito en su favor;

"IV.- El trabajador tendrá derecho a que se le haga entrega periódica del saldo de los depósitos que se hubieren hecho a su favor con diez años de anterioridad;

"V.- Cuando el trabajador deje de prestar sus servicios a las entidades y organismos públicos y en caso de incapacidad total permanente o de muerte, se entregará el total de los depósitos constituidos al trabajador o a sus beneficiarios en los términos de la ley; y

"VI.- En el caso de que los trabajadores hubieren recibido créditos hipotecarios con recursos del fondo, la devolución de los depósitos se hará con deducción de las cantidades que se hubieran aplicado al pago del crédito hipotecario en los términos de las fracciones I y -

II de este artículo".

En la aplicación de los recursos del Fondo se toman en cuenta los criterios establecidos en los artículos 54 H y 54 I, disponiendo este último que: "Para otorgar y fijar los créditos a los trabajadores en cada región o lo calidad, se tomarán en cuenta el número de miembros de la familia de los trabajadores, el sueldo o salario o el ingreso conyugal si hay acuerdo por los interesados y las características y precios de venta de las habitaciones disponibles. Para tal efecto, se establecerá un régimen por el Instituto para relacionar los créditos.

Dentro de cada grupo de trabajadores en una clasificación semejante, si hay varios con el mismo derecho, se asignarán entre éstos los créditos individuales mediante un sistema de sorteos ante notario público.

Es muy importante señalar que los créditos otorgados por el Fondo de la Vivienda se encuentran cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total permanente o de muerte, que liberan al trabajador o a sus beneficiarios de las obligaciones derivadas de los mismos. (Art. 54 L).

"En los casos de pensión o jubilación o de incapacidad total permanente, se entregará al trabajador el total de los depósitos que tenga a su favor en el fondo. En caso de muerte del trabajador, dicha entrega se hará a sus beneficiarios..."

Según el artículo 54Q los créditos que se otorguen a los trabajadores en términos de lo dispuesto por la fracción primera del artículo 54D, devengarán un interés del 4% anual sobre saldos insolutos.

A los depósitos constituidos en favor de los trabajadores se les exime de toda clase de impuestos.

B).- INCORPORACION DE LOS TRABAJADORES A LISTA DE RAYA -
AL REGIMEN DEL INSTITUTO.

Por decreto publicado en el Diario Oficial del 24 de diciembre de 1974, se reformó el artículo 2o. de la Ley en su fracción primera, al ser incorporados al régimen legal del Instituto los trabajadores a lista de raya.

En la iniciativa que envió el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, expuso como razones fundamentales de dicha reforma, las siguientes:

"Por lo que respecta a los trabajadores al servicio del Estado, existe un gran número de ellos que en la actualidad disfrutan sólo parcialmente de estos beneficios, como son los trabajadores eventuales a los que si bien es cierto se les proporcionan los servicios más indispensables para la atención de su salud, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 28 de diciembre de 1959 los excluye en su artículo 2o. y ha sido mediante convenios que algunas Dependencias han celebrado con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como se ha resuelto parcialmente este problema.

"Atendiendo a que la fracción VI del artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado impone a este la obligación de cubrir las aportaciones que fijan las leyes especiales para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos que la misma fracción señala, hemos estimado de urgente necesidad incorporar a los trabajadores temporales y a sus familias a los beneficios de la seguridad social otorgándoles todas aquellas prestaciones que sean compatibles con la eventualidad de sus servicios y que les permitan a ellos y a

C).- REFORMAS A LA LEY EN MATERIA DE PENSIONES Y JUBILACIONES Y PRESTAMOS HIPOTECARIOS.

Por la trascendencia que reviste, en materia de pensiones, las reformas y adiciones efectuadas a varios artículos de la Ley, según decreto publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1975, a continuación se analizan:

En la iniciativa que al efecto envió el Ejecutivo Federal a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, se expusieron los motivos siguientes:

"Con renovado sentido de justicia, se proponen reformas a los artículos 63, 66, 72 y 79 de la ley del mismo Instituto, para modificar algunos de los criterios relativos a pensiones sustentados en el ordenamiento en vigor. En el caso del artículo 63, se consagra un nuevo derecho de los trabajadores, consistente en la posibilidad de recibir, de manera provisional, el 65% del importe de la pensión probable del solicitante que estuviere separado definitivamente del servicio, cuando no se integre su expediente y hayan transcurrido 120 días desde que el Instituto hubiere recibido la correspondiente petición.

"En el artículo 66 la innovación consiste en la compatibilidad del disfrute simultáneo de dos pensiones, siempre que una de ellas se haya concedido por provenir del carácter de familiar o de concubina del derechohabiente.

"El Ejecutivo Federal ha estimado conveniente limitar a un máximo la cuantía de las pensiones, ya que si bien el legislador resolvió con un criterio de justicia popular el establecimiento de una cuota diaria mínima que beneficiaría a la mayoría de los pensionados, sin embargo, -

en la ley no se contempló el otro extremo del caso. Es así que se considera que debe quedar fijada una pensión máxima que no debe ser superior a 20 veces la cuota mínima acordada por la Junta Directiva del Instituto.

"De indudables beneficios para los trabajadores del Estado en período de obtener su jubilación, es que la pensión se les otorgue con base en el promedio del sueldo básico disfrutado en los tres últimos años de sus servicios, en lugar del quinquenio actualmente en vigor, toda vez que los estudios técnicos correspondientes han demostrado la viabilidad económica de este beneficio".

Como consecuencia de esta iniciativa, los artículos adicionados y reformados que tienen relación directa con el otorgamiento de pensiones, quedaron redactados, en lo conducente, en los términos siguientes:

"Art. 63.- El derecho a las pensiones de cualquier naturaleza nace cuando el trabajador o sus familiares derechohabientes se encuentran en los supuestos consignados en esta Ley y satisfagan los requisitos que la misma señala.

"El expediente deberá quedar integrado en un plazo máximo de ciento veinte días, contado a partir de que el Instituto reciba la solicitud, transcurrido el cual, se otorgará la pensión en un lapso de quince días.

"Si en los términos señalados en el párrafo anterior no se integra el expediente y no se ha otorgado la pensión, el Instituto estará obligado a efectuar el pago del 65% de la pensión probable que pudiera corresponder al solicitante que estuviere separado definitivamente del servicio. La pensión provisional se cubrirá en los términos indicados hasta la fecha en que se otorgue la defini-

tiva, sin perjuicio de que transcurridos dos años se revise el caso para determinar lo que proceda, independientemente de que se finquen las responsabilidades en que hubieren incurrido los funcionarios y empleados del Instituto y de las Entidades y Organismos Públicos que en los términos de las leyes aplicables están obligados a proporcionar la información necesaria para integrar los expedientes respectivos.

"Cuando el Instituto hubiese realizado un pago in debido en los términos del párrafo anterior, por omisión o error en el informe rendido por la Entidad o el Organismo, se resarcirá al propio Instituto con cargo al presupuesto de éstos".

"Art. 66.- Es compatible el disfrute de dos pensiones cuando una de ellas se otorgue con base al derecho que se origina por el carácter de familiar, esposa o concubina del derechohabiente en los términos de esta Ley, pero la suma de las cuotas no excederá de la cantidad fijada en la parte final del artículo 72 para la cuota máxima de la pensión. Igualmente es compatible el disfrute de la jubilación con el de una pensión otorgada con la misma base.

"Salvo lo previsto en el párrafo anterior, es incompatible la percepción de una pensión otorgada por el Instituto con 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. de esta Ley y que están incorporados al régimen de la misma. Es igualmente incompatible la percepción de una pensión con el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión remunerados por tales entidades y organismos públicos, siempre que tales cargos y empleos impliquen la incorporación al régimen de esta Ley, salvo el caso de las pen-

siones que se originaron en los términos que se señalan - en el primer párrafo de este artículo. Los interesados - podrán gozar nuevamente de la pensión cuando desaparezca la incompatibilidad".

.....
"Art. 72.-
.....

"Sin embargo, la cuota diaria máxima para las pensiones y jubilaciones nunca será mayor de 20 veces la cuota mínima vigente en el Instituto, a que se refiere el artículo 78".

"Art. 78.- La pensión total por vejez que se conceda con cargo al Instituto, en ningún caso podrá ser inferior a \$32.47 diarios, o en su defecto, a la cuota diaria mínima que en su caso establezca la Junta Directiva del - ISSSTE; ni podrá exceder del 100% del sueldo regulador a que se refiere el artículo siguiente, aún en el caso de - la aplicación concomitante de otras leyes".

"Art. 79.-

"Asimismo, para calcular el monto de las cantidades que correspondan por jubilación o por pensión en los términos de los artículos 72 y 77, respectivamente, se tomará el promedio del sueldo básico disfrutado en los tres años inmediatos anteriores a la fecha del acuerdo por el que se conceda. Dicho promedio se denominará sueldo regulador".

También por el decreto ya mencionado de 31 de diciembre de 1975, se reformaron los artículos 49 y 54 de la Ley del Instituto, que se refieren a los préstamos hipotecarios. En la iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal

deral, se consignan los fundamentos de carácter social - en que se apoyan, con los siguientes conceptos:

"La política habitacional del régimen que ha tenido como propósito fundamental la de favorecer a la clase trabajadora, se vió impulsada en el año de 1972 por la - reforma legislativa a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que estableció, al lado del tradicional crédito hipotecario, el que se conoce como Fondo de la Vivienda. No obstante ello, es el primero el que mayor demanda individual puede satisfacer, de ahí que se ha considerado conveniente elevar el límite máximo de esta prestación mediante la - reforma del artículo 49, a la cantidad de doscientos mil pesos. Consecuentemente se modifica el artículo 54, para elevar a la cantidad de cuatrocientos mil pesos el importe del valor catastral de las propiedades inmuebles - que quedaran exentas de los impuestos federales y de los del Distrito Federal, por todo el tiempo en que el crédito permanezca insoluto".

Los artículos aludidos que se reformaron por el - decreto ya mencionado, publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1975, para quedar concebidos en los - siguientes términos:

"Art. 49.- El Instituto formulará tablas indicadas para determinar las cantidades máximas que puedan - concederse al trabajador en calidad de crédito hipoteca- rio, según su sueldo, tomando como base que las amortiza ciones no deben sobrepasar el 50% del sueldo o sueldos - que el trabajador perciba y por los cuales se le practi- quen descuentos para el Instituto. En los casos en que el trabajador justifique tener otros ingresos permanen- - tes que puedan computarse para la amortización del prés- tamo, éste podrá sobrepasar el máximo fijado para su -

suelo en forma proporcional. En todo caso, el límite máximo para los créditos hipotecarios, aún tratándose de préstamos mancomunados, será de doscientos mil pesos".

"Art. 54.- Los inmuebles adquiridos o construidos por los trabajadores para su propia habitación, con fondos administrados por el Instituto, excepto de los que provengan del Fondo de la Vivienda, quedarán exentos a partir de la fecha de su adquisición o construcción de todos los impuestos federales y del Departamento del Distrito Federal, por el doble del crédito y hasta por la suma de cuatrocientos mil pesos de su valor catastral, durante el término que el crédito permanezca insoluto. Esta franquicia quedará insubsistente si los inmuebles fueren enajenados por los trabajadores o destinados a otros fines".

D).- LA TEORIA INTEGRAL Y LAS REFORMAS A LA LEY DEL
ISSSTE.

"Uno de los derechos sociales sin cuya resolución difícilmente podría hablarse de una auténtica justicia social y lograrse el bienestar de los hombres es, sin duda alguna, el derecho a la habitación, cuya vigencia da derecho a exigir condiciones favorables para vivir decorosamente". (22)

Con el profundo espíritu social que caracterizó al Constituyente de 1917, en la creación del artículo 123 de nuestra Constitución, en la Fracción XII señaló:

"En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías, y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas".

Al respecto, el maestro Francisco González Lombardo expresa lo siguiente:

"Si bien el Constituyente denominó al Título Sexto de nuestra Carta Magna del Trabajo y de la Previsión Social, qué duda cabe que no sólo se ocupó de ordenar las relaciones obrero-patronales, con esa doctrina, esa Ley y esa política, eminentemente proteccionista de los trabajadores, considerándolos como la parte débil de la relación, amparándolos y aun supliendo su voluntad, sino

(22) Francisco González Díaz Lombardo, El Derecho Social y la Seguridad Social Integral, U.N.A.M. México, - 1973. Pág. 332.

también estableció en este artículo importantes normas - tendientes a lograr una mejor condición humana para el - trabajador y sus dependientes, no sólo dentro de las em--presas y durante las horas de trabajo, sino también fuera de ellas, a fin de que pudiera disfrutar independientemente del salario, de una serie de satisfactores indispensables para su vida y la de su familia, como son una casa - habitación cómoda e higiénica, a un costo bajo, que inclusive, pudiera con el tiempo ser la base del patrimonio familiar....

"De allí la previsión social del artículo 123, de allí el régimen de los seguros sociales, de allí la seguridad social que en forma verdaderamente clarividente vislumbró nuestro Constituyente de 17, dentro de cuyas ideas centrales no pudo dejar de prever en la fracción XII, la clara obligación para los patrones de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas..." (23)

A iniciativa del Ejecutivo Federal, se publicó en el Diario Oficial del 14 de febrero de 1972, la reforma a la Fracción XII del artículo 123, de la Constitución de - los Estados Unidos Mexicanos, que textualmente señala:

"Toda empresa agrícola, industrial, minera o de - cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según - lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin - de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita a éstos créditos barato y suficiente para que adquieran la propiedad de tales habitaciones.

(23) Idem. Págs. 341 y 342.

"Se considera de utilidad social la expedición de una Ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administren los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha Ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas..."

La Fracción XXX del artículo 123 establece:

"Asimismo, serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados y..."

Sin embargo, a pesar de la amplísima concepción jurídica y de beneficio social para los servidores públicos contenidos en la Ley del ISSSTE, que se encuentra vigente desde hace más de quince años, muchas de sus disposiciones no corresponden en la actualidad a la evolución que ha alcanzado el derecho laboral mexicano y a la teoría integral de protección, tutela y reivindicación de la clase trabajadora en general, porque algunos de sus preceptos son limitativos en materia de servicios médicos y hospitalarios para los hijos de los trabajadores.

Sin perjuicio de mantener vigentes las obligaciones del ISSSTE, en materia de vivienda para los trabajadores, se envió al Honorable Congreso de la Unión, la iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones al inciso f).-, que corresponde a la Fracción XI, del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, reformándose y adicionándose también, la Ley del ISSSTE en diversos artículos y la Ley Federal de los Trabajadores del Estado, con el

propósito de crear el Fondo de la Vivienda en beneficio de los servidores públicos.

Al proponerse estas reformas y adiciones, se tomó en consideración la corriente de pensamiento político y económico que ubica a la seguridad social dentro del ámbito de responsabilidades que tiene el Estado; estimando que sus fines primordiales son la consecución del equilibrio social por medio de la justicia y la humanización de sus representantes con los representados.

A pesar de la creación del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado, la Ley del ISSSTE no sólo conservó en vigor sus obligaciones originales hacia los servidores públicos en esa materia, sino que resulta necesario encontrar los medios de fortalecer dichas obligaciones para canalizar la mayor parte del presupuesto que sea posible destinar, a programas habitacionales en favor de los trabajadores al servicio del Estado y sus familias, siendo optativo para éstos, según sus posibilidades, el recurrir al fondo de la Vivienda del ISSSTE, o en su defecto, obtener créditos a través del Departamento de Préstamos Hipotecarios del propio Instituto.

A través de la reforma a la Ley del ISSSTE, publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1975, se duplicó el límite para los créditos hipotecarios, de cien a doscientos mil pesos, con la finalidad de permitir a los trabajadores, la adquisición de casas habitacionales de mayor amplitud y decoro, cuando así lo reclamen las necesidades de ellos y de sus familias.

"Por otra parte, la Ley del ISSSTE ha establecido un extraordinario beneficio para sus trabajadores eximiéndolos del pago de impuesto durante el tiempo que dure insoluto el crédito a la institución, con un verdadero sentido social contribuyendo a integrar el patrimonio fami--

liar de sus servidores públicos. Tiene, además, un fondo que se va constituyendo durante un tiempo por el propio servidor que ha pedido un préstamo hipotecario, que sirve para liquidar el adeudo si es que falleciera, lo cual es también una verdadera conquista social de los trabajadores del Estado; de esta manera tienen garantizado que su familia podrá contar con una casa que le permita vivir decorosamente, no obstante tener que lamentar su ausencia". (24)

El ISSSTE cuenta con un potencial definido de adquirentes de casas-habitación y que son todos sus derechohabientes, lo cual significa que tiene un mercado propio, de acuerdo a los controles económicos necesarios y elementos técnicos y financieros adecuados.

El instituto opera con tres sistemas en materia de vivienda:

Como ya se dijo anteriormente, el primero funciona con recursos del propio instituto y que se consigna en la partida presupuestal manejada por el Departamento de Préstamos Hipotecarios y la Subdirección de Prestaciones Económicas. Estos créditos pueden ser individuales o mancomunados.

La ventaja para los trabajadores al servicio del Estado por cuanto a estos créditos se refiere, estriba en que por medio de estas reformas, se aumentó el límite del préstamo hipotecario a doscientos mil pesos, y la exención de impuestos hasta por cuatrocientos mil pesos de su valor catastral.

El segundo sistema habitacional, consiste en la construcción de conjuntos habitacionales masivos financiados a través de la banca privada; a este tipo de cré-

(24) *Idea*. Págs. 334 y 335.

ditos se les denomina "Créditos Avalados", en donde el - ISSSTE sólo interviene para otorgar su garantía solidaria.

Con base en las Reformas y Adiciones a la Ley del ISSSTE, publicadas en el Diario Oficial de 28 de diciembre de 1972, se estableció el tercer sistema, por medio del cual se creó la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda. Su financiamiento se logra a través de las aportaciones que hacen el gobierno federal y los organismos y entidades incorporados al régimen del Instituto, del 5% - del sueldo básico de los trabajadores.

Para evitar discriminaciones en cuanto a prioridades en el disfrute de estos beneficios, pensó el legislador que los recursos del fondo deben utilizarse en resolver el problema de la vivienda barata a los servidores públicos que perciben bajos ingresos.

En la Ley del ISSSTE quedaron establecidos los - tres sistemas antes señalados, porque uno y otros se complementan con el propósito de resolver las necesidades de vivienda de los trabajadores al servicio del Estado.

Considero, que con estas reformas y adiciones a la Ley del ISSSTE, verdaderamente se protege y dignifica a - los trabajadores al servicio del Estado, al darles la - oportunidad de adquirir una vivienda barata, cómoda e higiénica, que redundará, sin lugar a dudas, en mejorar su nivel de vida y el de sus familias.

En estos últimos tres años, la seguridad social se extiende a todos los sectores de la población, por cuanto al sector burocrático se refiere, uno de sus aspectos más importantes es el de permitir la incorporación abierta para todos los servidores públicos.

Problema casi perene, había sido el de los trabajau

dores a Lista de Raya que por razones especiales de tipo presupuestal, erogativo, jurídicos, administrativos o - particulares de las dependencias en las que prestan sus servicios, no habían podido ser incorporados a las prestaciones que otorga la Ley al respecto, estableciendo - sensible discriminación con los que ya habían tenido la fortuna de obtener nombramiento, que los hacía sujetos - integrales de los derechos concedidos.

El maestro Trueba Urbina afirma: "El originario - artículo 123 de la Constitución de 1917, al referirse a los sujetos de derecho del trabajo, denominados "empleados", comprendió dentro de este concepto tanto a los empleados particulares como a los empleados del Estado, incluyendo los de los municipios, porque unos y otros son empleados públicos y constituyen el sector burocrático.. .." (25)

Por tal motivo, el gérmen que impulsó al Constituyente de 1917 en materia de seguridad jurídica y seguridad social, y que plasmó en la Carta Fundamental, no podía marginar permanentemente de dicha protección a los - trabajadores al servicio del Estado por eso, desde entonces a la fecha, en diferentes ocasiones se ha legislado en el sentido de ir incorporando paulatinamente a los - trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, a - ese tipo de garantías que les han dado estabilidad en el empleo, haciéndolos copartícipes a la vez, de los beneficios de la seguridad social.

El artículo 2o. de la Ley del ISSSTE, reformado - por decreto publicado en el Diario Oficial de 24 de diciembre de 1974, establece, con esta reforma, la incorporación a su régimen legal a los trabajadores a Lista de Raya, que con este carácter prestan sus servicios en las distintas Dependencias del Ejecutivo Federal.

(25) Ob. Cit.- Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho del Trabajo. Pág. 177.

Anteriormente se pensaba, que los trabajadores a -
Lista de Raya tenían carácter transitorio y la eventuali-
dad de sus labores no les permitía el control administra-
tivo de las altas y bajas en el servicio. La Ley del -
ISSSTE de 1959 en relación con la Ley Federal de los Traba-
jadores al servicio del Estado, en su artículo 2o., se -
prestaba a confusión en lo que se refiere a trabajo even-
tual y el prestado a Lista de Raya.

Con la reforma mencionada se precisa el concepto y
se determina que el trabajador a Lista de Raya debe que--
dar incorporado al régimen del ISSSTE.

Sin lugar a dudas, considero que con esta reforma,
se da una real y palpable adecuación a la teoría integral_
del maestro Tructa Urbina; porque el derecho del trabajo_
como parte que es del derecho social, se considera como -
un orden jurídico dignificador, protector y reivindicador
de los que viven de sus esfuerzos manuales e intelectua--
les para alcanzar, en este caso, el bien del sector buro-
crático.

La teoría integral descubre también, las caracte--
rísticas de la legislación burocrática del trabajo, persi-
gue además no solo la protección y dignidad del trabaja--
dor al servicio del Estado, sino su eficaz reivindicación.

La teoría integral pugna por redimir a los servido-
res públicos, no solo mejorando sus condiciones económi--
cas o de vida o su seguridad social, sino imponiendo un -
cambio tendiente a la reivindicación de sus derechos como
trabajadores que son.

Por otra parte, no es congruente la desprotección_
de seguridad social en que se encontraban los trabajadores
a Lista de Raya y sus familiares derechohabientes, ya que

también aquellos forman parte del sector de los servidores al servicio del Estado.

Se calcula que el número de trabajadores a Lista de Raya que se encontraban marginados de los beneficios de la seguridad social eran cerca de doscientos mil. La nueva ley ha tenido que resolver el problema de la incorporación de estos servidores en lo que se refiere a la vigencia de sus derechos, imponiendo a las entidades y organismos públicos la obligación de enviar relaciones que contengan el nombre del trabajador, salario que percibe y número de familiares derechohabientes, para controlar de manera eficaz este tipo de afiliados y establecer las aportaciones con que deberán contribuir al Instituto.

Al respecto, fue necesario también reformar el artículo 28 de la Ley, el Ejecutivo al enviar la iniciativa de reformas y adiciones al H. Congreso de la Unión, expuso lo siguiente:

"... La reforma al artículo 28 tiene por objeto - incluir también a los trabajadores temporales en el beneficio que este precepto establece, consistente en prorrogar la prestación de los servicios médicos hasta por el término de dos meses después de la separación definitiva del trabajo.

"Se incluye en el proyecto de reformas un artículo transitorio con el objeto de facultar al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado para que reglamente el otorgamiento de las prestaciones que el mismo organismo proporcionará a los trabajadores temporales".

Por otra parte, la Ley del ISSSTE resulta limitativa en materia de pensiones y jubilaciones, cuyos benefi

cios deben tener protección integral para los trabajado-- res que agotan sus energías y dejan lo mejor de su vida - en aras del servicio público, correspondiéndoles recibir_ en la época mas difícil de su vida, una decorosa retribu- ción a sus merecidos esfuerzos, representada por el monto de las pensiones, cuando la vejez o invalidez incrementan sus necesidades personales, no teniendo otro medio de sus_ tentación mas que aquel que les otorga el efectivo que re_ ciben de su pensión.

De las reformas efectuadas a la Ley del ISSSTE, se_ gún Decreto de 29 de diciembre de 1975 publicado en el - Diario Oficial del 31 del mismo mes y año, por su trascen_ dencia, ameritan un comentario especial, toda vez que res_ ponden a las peticiones que desde hace mucho tiempo ha- - bían elevado a la consideración del ISSSTE por las organi_ zaciones sindicales a fin de que se incluyeran en la nue- va Ley. Contiene aspectos tan importantes como los si- - guientes:

El artículo 63 establece que el expediente deberá_ quedar integrado en un plazo máximo de ciento veinte días, contando a partir de que el Instituto reciba la solicitud, transcurrido el cual, se otorgará la pensión en un lapso_ de quince días, en la inteligencia de que, en el caso de que no se haya integrado el expediente por causas no impu_ tables al derechohabiente, el instituto pagará el 65% de la pensión probable que pudiera corresponder al interesa- do, siempre y cuando este se encuentre separado definiti- vamente del servicio.

El artículo 72, en su segundo párrafo establece: - "... Sin embargo, la cuota diaria máxima para las pensio- nes y jubilaciones nunca será mayor de veinte veces la - cuota mínima vigente en el instituto, a que se refiere el artículo 68, que dispone: "La pensión total por vejez que

se conceda con cargo al Instituto, en ningún caso podrá ser inferior a \$ 32.46 diarios, o en su defecto, a la cuota diaria mínima que en su caso establezca la Junta Directiva del ISSSTE, ni podrá exceder del 100% del sueldo regulador a que se refiere el artículo 79, que establece en su segundo párrafo: "... Asimismo para calcular el monto de las cantidades, que correspondan por jubilación o pensión en los términos de los artículos 77 y 72 respectivamente, se tomará el promedio del sueldo básico, disfrutado en los últimos tres años inmediatos anteriores a la fecha del acuerdo por el que se conceda. Dicho promedio se denominará sueldo regulador".

Es notable el mejoramiento que se hace a la Ley en el capítulo relativo a las pensiones y jubilaciones concedidas con cargo al Instituto, en el sentido de que marca un tope máximo de las mismas, evitando así, que se continúen concediendo sumas cuantiosas por esos conceptos y que agreden moralmente a los servidores públicos de condición humilde y atentan a la vez contra el patrimonio del ISSSTE, quedando establecido que las pensiones en ningún caso podrán exceder de veinte veces la cuota mínima en vigor.

Otro de los aspectos principales, de estas reformas fue el de la reducción del quinquenio a trienio en el promedio del sueldo, para obtener la jubilación, por considerar de estricta justicia, otorgar a los trabajadores que habiendo contribuido prácticamente, con la mejor parte de su vida productiva al servicio de sus compañeros. Por razones muchas veces ajenas a su voluntad o a su capacidad no habían podido obtener el ingreso mínimo suficiente que les permitiera, llegar a esta etapa, retirarse con una asignación pensionaria decorosa para subvenir a sus necesidades y a las de su familia; en lo que, en muchos de los casos existen hijos menores o mayores de edad, pero que continúan estudiando, y por lo tanto,-

son todavía dependientes económicamente.

También por reforma publicada el 31 de diciembre de 1975, se adicionó el artículo 23 de la Ley, con las Fracciones III, IV, V y VI estableciendo el derecho de asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, así como los aparatos de prótesis y ortopedia en favor de los hijos de los trabajadores mayores de 18 años y hasta la edad de 24 años, cuando cursen estudios técnicos o profesionales en establecimientos oficiales o particulares reconocidos. Las disposiciones anteriores limitaban este beneficio a los hijos de los trabajadores hasta la edad de 18 años. Por las mismas razones otorga el derecho a favor de los hijos incapacitados física o mentalmente por todo el tiempo que dure la incapacidad. Se extiende este beneficio al esposo mayor de 55 años de edad o de cualquier edad cuando se encuentre incapacitado para trabajar y que dependa económicamente del cónyuge trabajador.

El ISSSTE en muchos casos ha rebasado el alcance de las disposiciones legales, con el propósito de impartir sus beneficios a otras áreas en las que se ha estimado que debe proyectar su acción, toda vez que el concepto de seguridad social no permanece estático, debido a los cambios económicos y sociales que lo obligan a dinamizarse a fin de actuar con eficacia en todos los servicios y prestaciones que redunden en beneficio de los trabajadores al servicio del Estado y de sus familias.

CAPITULO V

CONCLUSIONES

1.- En nuestro país, se advierte, desde la época prehispanica un lento desarrollo del concepto de solidaridad social, lo cual impidió el establecimiento de un régimen legal encaminado a reivindicar y dignificar a las clases tradicionalmente marginadas; en particular la campesina y la obrera.

2.- Las ideas, instituciones y antecedentes legislativos que se dieron antes de la Constitución de 1917, en la práctica fueron nugatorios, debido a factores de carácter histórico, político y económico que impidieron estructurar un régimen de seguridad social enfocado a beneficiar a las clases desposeídas.

3.- La experiencia histórica revela que es imposible alcanzar la seguridad social a través de instituciones que basan su actuación en consideraciones filantrópicas o de beneficencia.

4.- Históricamente está demostrada la importancia que ha ejercido la solidaridad social en el progreso de todos los pueblos, e igualmente los retrocesos cuando se ha debilitado la conciencia social. Actualmente la solidaridad social constituye el eje en torno del cual se desenvuelve el concepto de la seguridad social, cuyo propósito fundamental consiste por parte de los gobiernos en hacerla extensiva no solamente a un sector sino a toda la sociedad a fin de cumplir los postulados de la justicia social.

En el plano internacional se ha recogido este -

principio y se ha exhortado a todos los países para que lo incorporen a sus respectivas legislaciones y lo consideren en los planes generales de desarrollo económico, - por ser la seguridad social elemento indisoluble ligado a todo sistema económico que tenga como fin esencial armonizar y jerarquizar los intereses de la sociedad.

5.- En nuestro país el concepto de la seguridad social está vinculado a la aparición y desarrollo del derecho laboral; es producto de la lucha que llevaron a cabo los trabajadores y la clase campesina en el movimiento social de 1910, cuya filosofía y principios quedaron plasmados en la Constitución de 1917, al incorporarse las garantías sociales en favor de estos sectores -el campesino y el obrero-, independientemente de que se crean las estructuras jurídicas para hacerlas operantes.

6.- Aunque se acepta generalmente que el régimen de la seguridad social en nuestro país se estableció, formalmente, en el artículo 123 de la Constitución de 1917, - considero que tal posición no es del todo exacta, por no ser congruente con una interpretación sistemática de los preceptos que en ese supremo ordenamiento se contienen. A esta conclusión llego si convenimos en que, fundamentalmente, la seguridad social constituye un medio de que dispone el Estado para que los bienes y servicios que se generan en la sociedad, así como los recursos considerados de propiedad común, cumplan una función social; esto es, - que se traduzcan en factores de beneficio para la colectividad y no para unos cuantos.

7.- De la conclusión anterior, se desprende, que - la seguridad social atiende, en primer término, a conseguir el justo equilibrio en las relaciones económicas, - por ser ello una condición necesaria para alcanzar el bienestar de la comunidad, y por lo mismo, siendo tan amplios sus alcances, no se puede aceptar que el concepto -

se aplique o circunscriba a una determinada clase social.- Se puede hablar, únicamente para distinguirla, de la seguridad social de la clase obrera, de la campesina y de la que trabaja al servicio del Estado, pero de manera alguna puede considerarse en forma privativa, ya que abarca a todos los sectores de la sociedad.

8.- Nuestra Carga Magna tuvo el alto mérito de incorporar a sus disposiciones, en el artículo 123, un amplio régimen de garantías sociales a favor de la clase trabajadora, pero justo es reconocer que aparte de este mérito, el Constituyente de Querétaro incluyó en otros preceptos los criterios normativos que hicieron operantes estas garantías. Tal es el caso del artículo 27, en el que se establecen, con mayor proyección, las bases más sólidas de la seguridad social. No solamente por el hecho de consignar los derechos de la clase campesina, sino, principalmente, porque faculta al Estado para intervenir y regular, con fines sociales, el aprovechamiento de los recursos naturales con que cuenta la Nación, y modifica, asimismo, el régimen de tenencia de la tierra, limitando a la vez el derecho de propiedad, el cual ya no se considera absoluto, sino supeditado a las modalidades que dicte el interés público. Así, pues, superando anacrónicos resabios de otros ordenamientos, cuyas normas se orientaban esencialmente a tutelar los derechos del individuo, acordes con la teoría del liberalismo económico, nuestra Constitución postula un nuevo orden en el que tiene primacía los derechos de la sociedad, anteponiendo las garantías sociales a las individuales. Además, contiene otras importantes disposiciones encaminadas a regir el proceso económico, con el claro propósito de evitar injustas especulaciones, monopolios y concentraciones de artículos de consumo necesario en perjuicio de las clases más débiles.

En el contexto de la Ley Fundamental, encontramos

otras disposiciones que introducen los principios rectores en que se fundamenta el régimen de la seguridad social en México, ocupando un lugar relevante las que tienen como fin elevar el rendimiento de los salarios que perciben los trabajadores, facilitarles la adquisición de viviendas decorosas que constituyan el patrimonio de sus familias, tener acceso a los servicios médicos, así como a otras prestaciones cuyo otorgamiento se traduce, en la mayoría de los casos, en factores que contribuyen eficazmente a fortalecer la economía familiar.

9.- El régimen de seguridad social que regula las relaciones de los servidores públicos con el Estado, contiene las garantías que hagan posible tanto para éstos como para sus familias, el acceso a determinados bienes y servicios considerados como indispensables para lograr el bienestar social. Si bien, deben ser considerados no como algo acabado, sino como el punto de partida para obtener de manera integral los elementos necesarios para que el sector de la burocracia nacional constituya un factor debidamente integrado al desarrollo nacional.

10.- Las repercusiones económicas que produce el régimen de seguridad social de los servidores públicos, es inobjetable y se refleja en diversos aspectos relacionados con la economía del trabajador y sus familias, ya que mediante las prestaciones y servicios que otorga el ISSSTE, están en condiciones de satisfacer necesidades cuya importancia es vital, a fin de que se puedan integrar con justicia al desarrollo del país, pues a través de ellas están en posibilidad de constituir un sólido patrimonio, y por lo mismo, representan en sí, el medio más eficaz para prevenirlos de los riesgos que implican la enfermedad, la cesantía por edad avanzada, los accidentes de trabajo, así como los que se refieren al mejoramiento de su condición económica, tales como el de la vivienda,-

los préstamos a corto plazo y aquellas otras prestaciones que indirectamente contribuyen a salvaguardar su economía mediante el fortalecimiento del poder adquisitivo de sus salarios.

11.- Debido al carácter dinámico y cambiante de la seguridad social, la Ley del ISSSTE, ha creído legítimo extender su ámbito de acción, considerando que sus fines están más allá de la satisfacción de necesidades de carácter económico, por lo que tiene, dentro de sus objetivos esenciales, asegurar que los trabajadores tengan la oportunidad de seguir capacitándose a través de sistemas de enseñanza abierta y gratuita que mejore sus niveles culturales, lo que sin duda, se traduce en un mejor servicio a la sociedad.

12.- La seguridad social de los servidores públicos contempla igualmente su preparación física, motivo por el cual se otorga especial importancia a todas aquellas actividades de carácter deportivo que tienen además como efecto complementario, el de activar sus formas de sociabilidad mediante la sana convivencia con los demás trabajadores y su familia.

13.- El ISSSTE, basado en el concepto general que establece la Ley en las fracciones IV y V del artículo 3o., cuenta con un fundamento legal de primer orden para adecuar la seguridad social a las necesidades que por su importancia social, requieran de regulación, con el propósito de ampliar sus beneficios en la medida en que surjan situaciones que de manera específica no se encuentran con signadas en la Ley.

14. En cualquier sistema de seguridad social, no es posible desvincular sus objetivos de una correcta y funcional administración, principalmente en el renglón de

los recursos, tanto humanos como materiales; esto es, las prestaciones y servicios que deriven de su estructura o de su reglamentación legal, solamente se justificarán en la medida en que resulten operantes. Por lo tanto, debe cuidarse de que quienes tienen a su cargo hacer efectivas dichas prestaciones, estén debidamente interiorizados de la alta función que deben cumplir, con sentido humano y espíritu de servicio, a fin de que en la práctica no se vean desvirtuadas las normas en que se fundamenta la seguridad social.

15.- De las diferentes reformas efectuadas a la Ley del ISSSTE, constituye el reconocimiento y la reivindicación de los derechos a que habían aspirado desde hace tiempo los servidores públicos. Los beneficios que de ellas derivan, son el resultado de las luchas que solidariamente han emprendido para conseguir la tutela, protección y reivindicación de derechos que habían sido postergados, en particular los trabajadores a lista de raya a quienes injustamente se les tenía marginados, no obstante que representan uno de los sectores que necesitan contar con las prestaciones y beneficios que ya disfrutaban otros trabajadores.

16.- Mediante la creación del Fondo de la Vivienda ISSSTE, se ha dado un paso trascendental para resolver con mayores alcances el problema de la habitación a los servidores públicos, ya que de acuerdo con los sistemas que venía operando el ISSSTE, los resultados eran francamente desalentadores, toda vez que la inversión destinada a satisfacer esta ingente necesidad se encontraba limitada por razones de carácter presupuestal.

La forma en que se estructura, de acuerdo con la Ley el Fondo de la Vivienda, trae por consecuencia que el trabajador disponga de un depósito personal, que por una parte le da derecho a solicitar crédito barato para obte--

ner vivienda y, por la otra, le permite consolidar mas ampliamente el patrimonio de su familia.

17.- Las importantes reformas que en materia de pensiones se hicieron a la Ley del Instituto, constituyen una medida tendiente a eliminar marcadas injusticias que se venían cometiendo tanto por lo que se refiere al monto o cuantía de las pensiones, como a lo excesivo y dilatado de los trámites seguidos para otorgarlas, no obstante significar para los interesados la fuente de ingresos para subvenir a sus necesidades mas apremiantes.

Al establecerse un límite para la integración del expediente, tratése de pensión o de jubilación, se obliga a las autoridades del Instituto a resolver la solicitud en forma oportuna, ya que la morosidad en el trámite de las mismas ocasionaba serios perjuicios que afectaban la estabilidad económica de los trabajadores y sus familiares derechohabientes, al no disponer de medios que les permitieran resolver sus necesidades, traduciéndose ello en la inseguridad, situación ésta absurda, ya que la finalidad de toda prestación debe producir efectos que aseguren el bienestar de los servidores públicos y de sus familias.

Asimismo, la fijación de una cuota diaria mínima en esta materia, constituía un imperativo de justicia inaplazable, ya que el monto señalado en la Ley antes de esta reforma, atentaba contra todo principio de seguridad social, por ser anacrónico y desconocer la realidad social que pretendía regir. Ciertamente no se puede aceptar que aún en el límite señalado satisfaga los requerimientos mínimos de subsistencia, pero como quiera que sea, representa un avance para dignificar y reivindicar a los pensionistas y jubilados, quienes no por el hecho de haber dejado de prestar sus servicios, se les margine de los beneficios de la Ley.

También se protegió a los servidores públicos al fijarse un tope máximo a las pensiones y jubilaciones, eliminándose las desigualdades y desproporciones que resultaban al aplicarse de acuerdo a los altos sueldos que percibían algunos funcionarios, y que fue motivo de justificadas críticas al considerarse que esa desproporción en trañaba injusticias ya que propiciaba un régimen en el que los recursos de la Institución no se repartían en forma equitativa, ya que una gran parte era absorbida por los pensionados y jubilados de altas percepciones, afectándose sensiblemente el presupuesto destinado a este renglón.

B I B L I O G R A F I A

- Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Decimosexta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1975.
- González Díaz Lombardo, El Derecho Social y la Seguridad Social Integral, U.N.A.M., México, 1973.
- Mendieta y Núñez Lucio, Sociología de la Burocracia, Biblioteca de Ensayos Sociológicos, Instituto de Investigaciones Sociales, Editorial U.N.A.M., México, 1961.
- Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I y II, Librería de Manuel Porrúa, S.A., México, 1968.
- Trueba Urbina Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, 2a. Edición corregida y aumentada, Editorial Porrúa, S.A., México, 1973.
- Trueba Urbina Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, 3a. Edición corregida y aumentada, Editorial Porrúa, S.A., México 1975.
- Trueba Urbina Alberto, El Nuevo Artículo 123, México, 1962.

L E G I S L A C I O N

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938.

Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes -
de la Unión de 1941.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Nueva Ley Federal del Trabajo, 2a. Edición, Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, Editorial Porrúa, S.A., México, 1970.

Ley General de Pensiones Civiles de Retiro de 1925.

Nueva Ley General de Pensiones Civiles de Retiro de 1946.

Ley de Pensiones Civiles de 1947.

Exposición de Motivos de la Ley de Pensiones Civiles de -
1947.

Ley del ISSSTE del 28 de diciembre de 1959.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de -
los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Exposición de Motivos e Iniciativa del Decreto por el que
se reforman y adicionan diversos artículos de la -
Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicado el -
28 de diciembre de 1972.

Exposición de motivos e iniciativa del Decreto por el que
se reforman los artículos 2o. y 28 de la Ley del -
ISSSTE, publicado el 24 de diciembre de 1974.

Exposición de motivos e iniciativa del Decreto por el -
que se reforman y adicionan diversos artículos de
la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios So-
ciales de los Trabajadores del Estado, publicado_
el 31 de diciembre de 1975.