

756
2ej

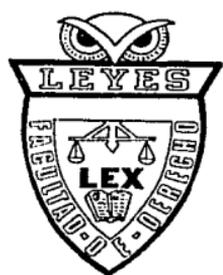
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



"LOS RIESGOS DEL TRABAJO EN LA LEY DEL I.S.S.S.T.E"

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ROSA DALIA RIVAS MENDOZA



CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO ,D.F. 1992

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

"LOS RIESGOS DEL TRABAJO EN LA LEY DEL ISSSTE"

PAGINA:

INTRODUCCION.....	7
-------------------	---

CAPITULO PRIMERO

LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS ACCIDENTES Y ENFERMEDADES DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

1.1. Evolución de la idea del riesgo y las teorías que lo fundamentan.....	9
1.2. De la Epoca Colonial a la Constitución de 1917.....	27
1.3. Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro....	45
1.4. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado.....	64
1.5. Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas.....	84

CAPITULO SEGUNDO

MARCO JURIDICO DE LOS ACCIDENTES Y ENFERMEDADES DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

2.1. Fundamento Constitucional.....	96
2.1.1. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	128
2.1.2. Ley Federal del Trabajo.....	134
2.1.3. Ley del ISSSTE.....	135
2.2. El problema de la supletoriedad de la Ley, en materia de accidentes y enfermedades del trabajo en el sector público.....	158

2.3. Inconstitucionalidad del artículo 36 de la Ley del ISSSTE.....	166
2.4. El trato desigual que da la Ley del ISSSTE a los hombres y mujeres beneficiarios de los trabajadores fallecidos a consecuencia de un accidente o enfermedad del trabajo.....	170

CAPITULO TERCERO

DICTAMINACION, CALIFICACION Y PAGO DE INDEMNIZACIONES POR ACCIDENTES Y ENFERMEDADES DEL TRABAJO.

3.1. El problema de la aplicación del criterio personal para la dictaminación de los accidentes y enfermedades del trabajo.....	186
3.1.1. En cuanto al estado de embriaguez.....	188
3.1.2. En cuanto a la ingestión de narcóticos o drogas.....	195
3.1.3. En cuanto a los accidentes ocurridos en el trayecto del domicilio del trabajador al centro de labores y viceversa.....	203
3.2. La Prescripción en el Pago de Indemnizaciones por Riesgos del Trabajo.....	210

CAPITULO CUARTO

LAS COMISIONES MIXTAS DE SEGURIDAD E HIGIENE Y LOS ACCIDENTES Y ENFERMEDADES DEL TRABAJO.

4.1. El problema de las comisiones mixtas en el sector público.....	216
4.2. Estructura, funcionamiento y condiciones actuales de las comisiones mixtas en el sector público.....	233

CAPITULO QUINTO

LA IMPORTANCIA QUE REVISTE LA PREVENCIÓN DE LOS ACCIDENTES Y ENFERMEDADES DEL TRABAJO.

5.1. Factores generadores de los riesgos del trabajo.....	257
5.2. Capacitación y adiestramiento para la prevención de los riesgos del trabajo.....	262
5.3. Investigación de condiciones generales de trabajo en el sector público.....	269
Conclusiones.....	273
Bibliografía.....	277

INTRODUCCION

La Burocracia, desde su aparición ha realizado funciones que con el paso del tiempo se han tornado cada vez más complejas y diversificadas, y por consiguiente se ha revestido de una gran importancia en las organizaciones sociales, públicas y privadas, ha pasado a formar parte de su desarrollo y es un elemento indispensable para alcanzar sus fines.

En su devenir histórico ha ido creciendo y ha llegado a ocupar una posición importante en la estructura del Estado.

Los estudios realizados a esta, han pretendido analizarla desde diferentes puntos de vista, en la presente investigación se le enfocará desde la perspectiva del trabajo y su protección y las consecuencias que este puede producir en el elemento más importante de su desarrollo; "El hombre y los riesgos del trabajo".

Ubicar en este contexto a la rama del seguro de riesgos del trabajo, a fin de conocer el nacimiento de esta protección desde las teorías que le dieron origen hasta la concepción actual de la Seguridad Social que proporciona el I.S.S.S.T.E., y llegar a comprender, que cuesta más indemnizar las muertes y lesiones producidas en ejercicio y con motivo del trabajo,

que invertir en la prevención de los riesgos laborales, así como establecer el marco conceptual y su evolución, es el preámbulo del presente análisis dirigido a una mayor identificación del tema.

Su objetivo es dejar apuntadas algunas ideas que contribuyan en lo fundamental al análisis del actual marco jurídico, que tutela la salud en el trabajo de las personas que laboran dentro de ese gran aparato administrativo llamado burocracia y proponer reformas legales para su protección.

Hacer referencia a la naturaleza y estilo del trabajo burocrático y destacar la importancia de que debe disponer de sus propias leyes y no apelar a la llamada economía legislativa y aplicar la supletoriedad, sin tomar en consideración su propia naturaleza, así mismo, pretende facilitar su entendimiento y resaltar la ausencia de una autoridad en materia del trabajo burocrático, que vigile se cumpla con las disposiciones contenidas en el apartado "B" del artículo 123 Constitucional y evite en el futuro dejar al arbitrio de la negociación, entre los titulares de las dependencias y entidades públicas de los diferentes niveles de gobierno y las cúpulas sindicales, un aspecto tan importante como es la salud de quienes hacen posible que el Estado cumpla con sus fines.

CAPITULO PRIMERO
LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS ACCIDENTES Y ENFERMEDADES DEL
TRABAJO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

1.1. EVOLUCION DE LA IDEA DEL RIESGO Y LAS TEORIAS QUE LO FUNDAMENTAN.

TEORIAS SOBRE LA RESPONSABILIDAD

La historia de la actividad laboral nos ha dejado como experiencia, que en todo momento los trabajadores se encuentran expuestos a sufrir contingencias derivadas de su labor, mismas que les producen alteraciones en la salud, algunas de las que logran recuperarse, otras que les causan disminuciones permanentes en su capacidad para desempeñar algún trabajo y las más graves que llegan a ocasionar la muerte.

Lo anterior, ha motivado, que las diversas legislaciones sobre el trabajo tendieran a crear normas que protegieran a los trabajadores de estos infortunios, de ahí que el fundamento actual de las prestaciones derivadas de los riesgos del trabajo, no sea producto de una idea espontánea, por el contrario, así como el hombre ha evolucionado también sus instituciones, enfrentándose en este caso a viejos principios jurídicos derivados del Derecho Civil los cuales inclinaron siempre la balanza a favor de los Patrones.

"La prueba incumbe a aquel que afirma y no a quien

niega"(1) dice el precepto y por tal motivo aquellos trabajadores que sufrieran un riesgo en el desempeño de su función, tenían la obligación de aportar todos los elementos necesarios para probar en juicio la culpa o responsabilidad del empleador en el daño causado a su salud.

La dificultad para probar la culpa, si se adicionan, el caso fortuito, la fuerza mayor (estas dos últimas situaciones sin responsabilidad ni para el patrón ni para el empleado, de acuerdo con lo considerado en ese momento jurídico) y lo largo y costoso del procedimiento, daba como resultado la imposibilidad de que los trabajadores fueron indemnizados por los riesgos sufridos. En los casos en que el trabajador podía probar la culpa o negligencia y en donde se condenaba a una reparación integral del daño, el monto y garantía se encontraron sujetos a la apreciación de los tribunales.

Con el paso del tiempo, surgieron diferentes planteamientos e hipótesis enfocados a determinar quien y en que medida era responsable de los accidentes y enfermedades del trabajo, a continuación se hará un breve esbozo de algunas de las teorías más importantes que sobre este tema se han sustentado.

(1) CABANELLAS, Guillermo. "Tratado de Derecho Laboral". Tomo IV Ediciones el Gráfico, Buenos Aires, Argentina 1949, Pág. 64.

TEORIA DE LA CULPA

Esta teoría encuentra su fundamento en el Derecho Romano, particularmente en la "Ley Aquilia" (al parecer del año 286 antes de J.C.) misma, que se refiere a la violación de los deberes impuestos y esta orientada a todo aquel que a través de su comportamiento incurra en un hacer o no hacer que resulte culpable, quedando así sujeto a la responsabilidad como autor de la lesión que ocasione.

Asimismo, el sustento en todo planteamiento jurídico relacionado con esta materia descansa en reglas del Derecho Civil y le han servido desde luego las normas legales aportadas por los Códigos Civiles inspiradas en el Código Napoleónico.

En función de lo anterior, se trata de encontrar a través de un procedimiento ordinario la responsabilidad derivada de los accidentes y enfermedades del trabajo. Así se da nacimiento a la teoría de la culpa, que constituye la punta de lanza en el desarrollo de las siguientes teorías:

La idea de la culpa y la obligación de probarla constituyen la base de la responsabilidad en los casos de indemnización por Riesgo Laboral "Así, un accidente sobrevenido a un trabajador no obligaba al patrono a repararlo, sino cuando el perjudicado demostraba que la causa era imputable al patrono o resultaba constitutiva de culpa, de lo cual surgía que la víctima quedaba privada de todo socorro, no solamente cuando

no cabia determinar el origen y en todos los casos fortuitos y de fuerza mayor". (2)

Podemos comentar, que siendo una persona responsable de los daños que pueda ocasionar su conducta ya sea esta, derivada del dolo de la culpa o bien de la negligencia debe responder a través del resarcimiento del daño causado.

El maestro Cabanellas nos señala 4 elementos indispensables para la aplicación de la teoría de la culpa o Aquiliana que son los siguientes:

- a) Una acción positiva
- b) Una acción antijurídica
- c) Un elemento subjetivo consistente por lo menos en la culpa y
- d) El daño causado a la cosa de otros o a otros,

Los trabajadores de este tiempo, se encontraron no solo con el problema de demostrar la responsabilidad del empleador, sino con la dilación de los procedimientos civiles que se aplicaban para este efecto.

"El Derecho Civil hacía responsable al empresario únicamente en las hipótesis de culpa de su parte, pero para que prospera una acción era preciso que el trabajador probara,

(2) CABANELLAS, Guillermo. "Tratado de Derecho Laboral: Tomo IV. Ediciones el Gráfico, Buenos Aires, Argentina 1949, Pag. 69.

una prueba que Ripert calificó como la invención de un jurista cuyo profesor debió ser Satán:

- a) La existencia de la relación de trabajo.
- b) Que el obrero había sufrido un accidente que le causó daño.
- c) Que ocurrió como consecuencia del trabajo desarrollado.
- d) Que era debido a la culpa del patrono, esto es, que se había producido por un acto u omisión del empresario, imprudencia en la ejecución del acto o negligencia al no adoptar las medidas adecuadas". (3)

Conviene señalar, que en un principio, debía tratarse de un acto positivo es decir no podían tomarse en cuenta las omisiones del patrón.

Procurando darle alguna expansión al concepto de culpa aquiliana, los tribunales franceses pugnaron por que la culpa patronal no solo se tomara en los casos de hechos positivos, sino también en las omisiones, argumentando por ejemplo la culpa del patrón al no proporcionar maquinaria

(3) CUEVA, Mario de la, "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo Tomo II Editorial Porrúa, S.A., México 1981, Pág. 110.

en buen estado y las medidas de seguridad que permitieran evitar los riesgos.

Aún cuando se consiguió aumentar la interpretación y aplicación de los preceptos por lo que corresponde a la culpa omisiva, los trabajadores todavía se encontraron en circunstancias extremadamente desfavorables, cuando les ocurría un riesgo del trabajo; baste mencionar que cuando se trata de caso fortuito o fuerza mayor, cuando los riesgos eran causados por la impericia la negligencia el cansancio o bien por un tercero el trabajador mutilado o enfermo era arrojado a la miseria y lo más grave se condenaba a su familia a padecer en la misma forma.

La imposibilidad en la aplicación de este criterio dejaba sin atención a una gran cantidad de trabajadores accidentados o enfermos. Qué se puede decir de aquellos que fallecieran al momento de ocurrir el riesgo y con ello se perdían todas las pruebas que pudieran presentarse sobre la responsabilidad del patrón.

TEORIA DE LA RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL

En 1883 en Francia y Bélgica casi de manera simultánea nace la teoría denominada "Culpa Contractual", la cual se orientaba a invertir la carga de la prueba y encontraba el

fundamento de la responsabilidad patronal "en una modificación de la amplitud y naturaleza de las obligaciones que el contrato de locación de obra ponía a cargo del patrono" (4).

El contrato de trabajo celebrado entre el obrero y el patrono, impone a este último la obligación de vigilar que sus obreros gocen de seguridad en el desempeño de la función para la que los designó y por esto está también obligado a restituirlos sanos y salvos.

A través de esta teoría se imponía al patrono la responsabilidad de los accidentes producto de causas no conocidas, las víctimas de los infortunios laborales solo se enfrentaban a los riesgos ocasionados por caso fortuito, fuerza mayor y a las consecuencias de sus propias culpas, correspondiendo al empleador la prueba de su no responsabilidad en el hecho.

Será conveniente apuntar que aún cuando se invierte la carga de la prueba, se deja que prevalezca el arbitrio judicial para los efectos de fijar la cuantía de la indemnización dentro del procedimiento civil ordinario, y por tanto

(4) CABANELLAS, Guillermo. "Tratado de Derecho Laboral", Tomo IV Ediciones el Gráfico, Buenos Aires, Argentina 1949, Pág. 70.

no se reduce con mucho el tiempo y el costo del proceso para obtener la prestación.

Existen un sin número de argumentos que podrían mencionarse en los cuales los autores de esta teoría cimentan su justificación; asimismo, se podrían señalar una serie de críticas de las que viene a ser objeto, pero no es precisamente el fin de este comentario, solo basta saber, que a través de ella se buscaba nuevamente la evolución en el tratamiento de los riesgos del trabajo y que en su medida se avanzó en la materia.

TEORIA DEL CASO FORTUITO

Esta también es un antecedente de la teoría del riesgo profesional, señala que quien obtiene utilidad de una cosa o de una persona, justo resultara que asuma los riesgos originados por el uso de esa persona o cosa.

Amplía el margen de cobertura en cuanto a las causas generadoras de los riesgos, señalando como responsabilidad del empleador que realiza un contrato de trabajo, la de responder de los riesgos ocurridos por culpa patronal, caso fortuito e incluso los que se den por culpa del obrero.

Aún cuando su creador nuevamente trata de resolver

el problema a través de fórmulas clásicas construyendo un planteamiento con bases netamente civilistas, este, constituye un nuevo avance para lo que hoy ha sido aceptado por la mayoría de las legislaciones europeas y americanas.

TEORIA DEL RIESGO PROFESIONAL

El nacimiento de esta teoría es el producto de muchos años de evolución no solo en análisis de los tratadistas y estudiosos de la materia, sino de los avances que el hombre ha impuesto a los medios y a la forma de producción.

Si nos remontáramos al trabajo manual de los talleres artesanales, podríamos establecer una apreciación comparativa y una distinción de los riesgos que significaba esa labor y el trabajo que los hombres desempeñan en este momento en las grandes fábricas o maquiladoras.

"Fue el resultado de un sentimiento humano expresión del dolor de los seres mutilados por las máquinas y arrojados a la miseria" (5).

(5) CUEVA, Mario de la. "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", Tomo II, Editorial Porrúa, S.A., México 1981, Pág. 115.

Su aceptación, requirió del planteamiento de los juristas franceses apoyados en los debates parlamentarios y doctrinales, de que todos los actos humanos están sujetos a riesgos, pero que la producción industrial que está supeditada a la utilización de maquinaria, sustancias tóxicas contaminantes y herramientas sofisticadas implica siempre un riesgo superior y particularmente peligroso que no está presente en la naturaleza. Por tanto "la lesión funcional u orgánica que sufra un trabajador puede reputarse como efecto o consecuencia directa del mismo trabajo prestado" (6).

Es importante apuntar, que la teoría del riesgo profesional destruye el dogma jurídico de no existir responsabilidad sin culpa, desaparece de su concepción el elemento "intención" que constituía al fundamento de la responsabilidad, se transforma de un castigo impuesto en una prestación que debe darse al trabajador, en un nuevo sentimiento de solidaridad y justicia humana. "Constituyó un indudable beneficio jurídico al apartar al derecho del trabajo, por lo menos en esta materia, de la concepción subjetivista de la responsabilidad personal como fuente única de las obligaciones" (7).

(6) CABANELIAS, Guillermo. "Tratado de Derecho Laboral", Tomo IV, Ediciones el Gráfico, Buenos Aires, Argentina 1949, Pág. 76.

(7) CUEVA, Mario de la. "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo" tomo II Editorial Porrúa, S.A., México 1981, Pág. 76.

Una vez que fue aceptada y adoptada la tesis del riesgo profesional surgió la necesidad de establecer las bases para el pago de las indemnizaciones, se dieron distintas soluciones, entre la que destaca la que pretendió que la indemnización debía ser unitaria, independiente de la causa del accidente, debía otorgarse en forma parcial y no total y finalmente la que más benefició a los trabajadores fue la suspensión del arbitrio judicial señalándose para esto cuotas fijas.

En este momento es prudente comentar que esta forma de resarcimiento del daño causado no se apega en estricto sentido al mismo, toda vez que si un obrero perdía una mano y esta era indemnizada mediante una cuota fija, por cuantiosa que fuera ni el dinero ni el tiempo le devuelven a este hombre su capacidad para funcionar de la misma forma ni en el trabajo ni fuera de este, es decir la disminución en su capacidad es permanente y una sola emisión de la indemnización no ayudaba a futuro al empleado a contratarse nuevamente y si no era un buen administrador a padecer en la vejez las consecuencias del riesgo.

Asimismo, trajo consigo que otros trabajadores con tal de obtener una cantidad de dinero no pusieran el cuidado debido en su trabajo o bien se causarían voluntariamente las lesiones.

TEORIA DEL RIESGO SOCIAL

Una vez cimentada la idea de que el patrón debía reparar el daño a través de la indemnización por riesgos del trabajo, cuando materialmente se presentan las condiciones que dañan la salud de un trabajador, el patrón o empresa no esta en posibilidades económicas de soportar y responder al pago de estas prestaciones, de ahí nace la conveniencia de la responsabilidad transmitiendola a una compañía particular de seguros.

Tales compañías se encontraron sujetas a la inestabilidad económica y a los ajustes comerciales, pudo darse el caso de que el patrón no cubriera el monto total de la prima asegurada o bien que no se hubiera asegurado al trabajador para los casos de riesgo de trabajo, en estos casos el obrero no debe quedar desprotegido y será la empresa y la misma sociedad a quien se presta un servicio, quienes deberán responder por estas contingencias naciendo así la llamada teoría del riesgo social, que más tarde obligó a la sociedad a multiplicar sus instituciones benéficas y a procurar el establecimiento de instituciones del Estado (Públicas) que evitarán que el trabajador quedara desprotegido.

TEORIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

"Nutrida de las corrientes más modernas de solidaridad social, esta teoría abandona las causas individualistas de las doctrinas civilistas, incluso va más allá de la protección de un accidente o riesgo del trabajo, de la protección de una clase, busca que la seguridad se extienda a todos los individuos, sin cortapisas, donde existan beneficios igualitarios para todos" (8).

La responsabilidad para el pago de una prestación por riesgo del trabajo se hace compartida entre el estado, los trabajadores y los propios patrones. El Seguro Social se hace institucional obligatorio cada vez más amplio y pretende cubrir de manera total la protección del individuo.

EVOLUCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Hacer referencia a la evolución de la seguridad social significaría mencionar toda la lucha que ha sostenido el hombre a lo largo de su historia, en contra de la inseguridad y los infortunios, los cuales son inherentes a su propia vida; --

(8) "Legislación Latinoamericana Comparada de Riesgos del Trabajo" Instituto Mexicano del Seguro Social, Departamento de Asuntos Internacionales, octubre de 1978, Pág. 20.

el temor de no poder satisfacer las necesidades más elementales de su existencia, debido a diversas causas que como la enfermedad, los accidentes, la vejez, el desempleo o la muerte, disminuyen o extinguen las posibilidades de subsistencia de él o de su familia.

El paso del tiempo y los intentos individuales, convencieron al hombre de que por sí sólo no puede resolver sus problemas, esta razón, lo llevó a crear una serie de instituciones que le sirven para iniciar de manera incipiente la satisfacción de las necesidades colectivas más apremiantes.

Los antecedentes más remotos los encontramos en la ayuda mutua, misma que resulta evidentemente insuficiente; el requerimiento de una protección más amplia y estructurada produce el nacimiento de las llamadas "Gildas y Cholas", que son las primeras en tratar de proporcionar a sus agremiados protección mutua a través de la asistencia médica en caso de enfermedad, muerte, orfandad viudez o total desamparo, así nacieron otras agrupaciones como las "hermandades", "Gremios y corporaciones", más tarde, "El estado veneciano se preocupó por aplicar medidas de seguridad social en relación con la higiene de la población y con la prevención de accidentes

de trabajo", (9) así se ve el surgimiento de hospicios convenientes, parroquias, mutualidades y órdenes mendicantes de religiosos que prestan asistencia a los menesterosos; las cuales tampoco bastan para hacer frente al cumulo de necesidades de los grupos sociales más débiles y desprotegidos. En el siglo XIX encontramos aspectos relacionados con el nacimiento de la seguridad social a raíz de la Industrialización, hasta 1880 se utilizaban 3 formas de proteger a la clase trabajadora contra la miseria: el ahorro, la obligación de los empleadores de asumir ciertos riesgos y el seguro privado.

La seguridad Social nace como tal entre 1883 y 1889 cuando Otto Von Bismark de Alemania constituyó el primer sistema de seguridad social integral, este se introdujo en 3 momentos, el seguro de enfermedad en 1883 el de accidentes de trabajo 1884 y el que correspondía a invalidez y vejez en 1889 considerados como seguros obligatorios que protegían a todos los trabajadores de la industria de aquellos años.

La importancia y trascendencia de este sistema propició que fuera seguido por Austria, el Reino Unido, la URSS, el Japón y muchos otros países europeos. Para 1948 con el Plan Beveridge

(9) El ISSSTE y la Seguridad Social para los Trabajadores del Estado, - ISSSTE, México, 1976, pág. 28

Inglaterra cumplía la concepción de los seguros sociales que cubrieron por primera vez con sus beneficios a toda la población.

La relación que se da entre el Derecho de la Seguridad Social y el Derecho del trabajo se puede justificar en razón de que el hombre desde su origen ha necesitado trabajar para satisfacer sus necesidades y como resultado del trabajo mismo, se ve expuesto a tener un grado más alto de riesgo, así mismo al trabajo se le concibe como generador de toda riqueza.

El resultado de los cambios a nivel de estructura y sociedad en el momento en que se da un sistema liberalista económico, en donde se encuentra presente continuamente la libre competencia y por tanto el trabajo es considerado como una mercancía, propiciaron una forma de abuso y explotación y aceleraron la agrupación y desarrollo de organizaciones obreras concientes de la fuerza que representaba su unión se organizan en sindicatos y usan en su defensa la huelga.

A raíz de esto, el Estado adopta una conducta distinta el reconocimiento queda a las instituciones del Derecho del Trabajo y su intervención en los procesos de producción fueron fundamentales para contribuir al establecimiento de un organismo internacional del trabajo.

En 1948 la Organización de las Naciones Unidas da a la Seguridad social un concepto de derecho humano al expresarse en la declaración universal de los derechos humanos:

ARTICULO 22

"Toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos culturales y sociales indispensables a la dignidad y al libre desarrollo de su personalidad". El artículo 23 prevee, "Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo" a través del precepto señalado, se da una amplia protección al hombre en lo que corresponde a la esfera laboral. Es importante preguntarnos más adelante si todo será real o sólo lo tenemos plasmado en un escrito.

ARTICULO 25

"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure, así como a su familia, la salud y bienestar y en especial la alimentación, el vestido la vivienda la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tienen así mismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de

sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad".

Para 1966 los ordenamientos legales continuaron contemplando aspectos referentes a la Seguridad Social por ejemplo, el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales en su noveno numeral establece, "las citadas partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona al seguro social".

El derecho a la Seguridad social es universal, ha sido adoptado por las naciones y consignado en la constitución de todo país que se honre de velar por el bienestar y superación de sus ciudadanos.

Aún con lo señalado en el párrafo que antecede, si bien es cierto que la Seguridad Social se desenvuelve incluyendo un afán de protección a los trabajadores; en la mayoría de los países no ha bastado su reconocimiento escrito, se requiere de una práctica permanente y real, pasar de los postulados a la realidad, tal vez si la inversión internacional para la compra, uso de armamento, se disminuyera y los recursos que consume se orientaran a la Seguridad Social de los pobladores de un país, llamense campesino, jornaleros, peones, obreros, empleados públicos etc. los resultados obtenidos en la salud y el bienestar de los pueblos daría como consecuencia una sociedad más justa e igualitaria.

1.2. DE LA EPOCA COLONIAL A LA CONSTITUCION DE 1917

En la etapa colonial, las formas del trabajo están representadas por el trabajo indígena esclavo, y los servicios personales de indios encomendados, el trabajo indígena esclavo tiende a desaparecer hacia mediados del siglo XVI, incrementándose a partir de entonces la esclavitud del negro. Pero la base de trabajo de la economía novohispana, en la primera etapa de la colonización, fue la encomienda.

La encomienda es una institución de derecho público que se desarrolló en la Nueva España, mediante la cual el soberano español otorgó a los conquistadores (encomenderos) en encomienda a indígenas, a fin de capacitarlos en una técnica u oficio, así como para catequizarlos e instruirlos en el idioma español; por esto el encomendado (indígena) pagaba un tributo, al igual que desarrollaba los trabajos que le ordenaba el encomendero.

La composición social de la Nueva España, así como el proteccionismo de la Corona a los conquistadores, privilegió a los peninsulares para los quehaceres de la administración pública, eclesiásticos, castrenses, industriales y comerciales, relegando a los indígenas para los trabajos rudos, mal remunerados a más de vejatorios, aunque de hecho a los negros se les ubicó en las más duras tareas, esto en virtud del estado de esclavitud en que se encontraban, ya que las Leyes de Indias no aceptaban la esclavitud para los indígenas.

"Por primera vez las Leyes de Indias aseguran un régimen jurídico preventivo, de asistencia y reparación para los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. El derecho preventivo de los infortunios del trabajo aparece ya concretado en la legislación de Indias; sin constituir un sistema orgánico, significaba una avanzada suficiente para cimentar medidas que posteriormente habrían de tener amplio desarrollo" (10).

Las Leyes de Indias consignaban diversas disposiciones con el fin de evitar accidentes y enfermedades, en tal sentido prohibían que los indios que vivían en climas fríos fueran llevados a trabajar a zonas cálidas y viceversa. Los indios que se descalabraban en el trabajo de las minas recibían del patrono durante su curación, la mitad del jornal; el transporte de carga o mercancías lo realizaban indios mayores de 18 años y el peso no debía de exceder de dos arrobas (23 kilos); en las labores de la coca y el añil, los patronos estaban obligados a contratar médicos y cirujanos; en caso de fallecimiento de un trabajador, el patrón pagaba los gastos del funeral.

Asimismo, prevenían la asistencia y curación de los indios enfermos que adolecieran en sus ocupaciones y trabajos,

(10) CABANELLAS, Guillermo. Tratado de Derecho Laboral. Tomo IV. Ediciones el Gráfico, Buenos Aires, Argentina 1949. Pág 45.

de tal forma que tuvieran el socorro y las medicinas necesarias para su recuperación.

Pese al interés de estas leyes de proteger a los indígenas contra los accidentes y enfermedades del trabajo, como ya se comentó en párrafos anteriores, su observancia fue ineficaz, así como la de las ordenanzas y cédulas reales que se promulgaron en ese entonces, ya que dichas normas se respetaban pero no se cumplían.

En cuanto a los servidores públicos, en esta época su protección se encuentra fundada en la idea de asistencia social, como fiel ejemplo, tenemos la fundación de un montepío en beneficio de los trabajadores del virreynato en 1761, la fundación por cédula real en 1774, del Monte de Piedad, para realizar labores parecidas a lo que más tarde se conoce como pensiones civiles; respecto a los indígenas, continuaban funcionando las cajas de comunidades indígenas, aunque no con la misma eficacia que en antaño.

EPOCA INDEPENDIENTE

Con el paso del tiempo las desigualdades económicas, políticas y sociales, se van haciendo más profundas, el pueblo empieza a manifestar abiertamente su descontento. Esto aunado a las ideas liberales presentes en América a raíz de la Revolu-

ción Francesa provocan en el año de 1810, uno de los estallidos sociales más importantes de nuestro país. El movimiento insurgente, iniciado por Don Miguel Hidalgo y Costilla, en Dolores Hidalgo, Guanajuato el 16 de Septiembre de 1810, quien busco la libertad plena para la nación mexicana y una justicia más amplia e igualitaria.

La Independencia de México, fue un movimiento de masas en busca de la libertad social, un movimiento de oprimidos, víctimas de las desigualdades, de los fueros, de las prebendas y de las injusticias de un sistema económico de explotación e inseguridad, fue el rechazo a una vida llena de insalubridad, pobreza, analfabetismo e ignorancia.

La inseguridad social del pueblo en 1810, se debía principalmente a la brutal concentración de tierra en unas cuantas manos y al despojo de que de las mismas eran objeto los indígenas. Hidalgo comprendió ese estado de las cosas y es así como el 19 de octubre de 1810 queda suprimida la esclavitud y mas adelante, el 5 de Diciembre del mismo año, ordena se devuelvan las tierras a las respectivas comunidades indígenas, solicita se recauden las rentas vencidas a los arrendatarios de las mismas y prohíbe su arrendamiento posterior.

A la muerte de Hidalgo (30 de Julio de 1811), la

responsabilidad de la independencia recae en Morelos y éste demostrando gran visión política y social, sienta las bases de la seguridad social en el documento constitucional llamado, "Sentimientos de la Nación" 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, la rapiña y el hurto" (11).

El movimiento de independencia es consumado tras once años de lucha por el Ejército Trigarante, encabezado por Iturbide y Guerrero; quienes lanzaron el Plan de Iguala que en esencia buscaba una religión única, unión de todos los grupos sociales y la independencia de México; con la firma de los tratados de Córdoba el 24 de agosto de 1821.

En cuanto a las medidas protectoras de los servidores públicos, encontramos que en noviembre de 1824, el gobierno extingue los Montepíos creados durante la colonia y estas se agregan a la Hacienda Pública, quedando el pago de las pensiones a cargo del Estado. Dichas pensiones eran otorgadas a los funcionarios del Poder Ejecutivo de Justicia y de Hacienda Pública. En 1832, el beneficio de las pensiones se amplía a las madres de los servidores públicos señalados; así como

(11) COSIO, Villegas Daniel, ob. cit. pág. 88.

a los trabajadores de la Casa de Moneda. En 1837, se regulan las pensiones que deben disfrutar los diplomáticos mexicanos por vejez, incapacidad o invalidez, así como las que se otorgan a los empleados de la Hacienda Pública por las mismas causas.

Cabe agregar que aunque en este período, histórico de México las prestaciones a que los servidores públicos tienen derecho, son cada vez más amplias, estas no se cumplían en virtud de la grave situación económica por la que atravesaba el país, a raíz del movimiento independentista.

LA REFORMA

Hacia 1850, la clase intelectual de México, alarmada por la pérdida de medio territorio, la pobreza del pueblo y del gobierno la incesante guerra civil y el desorden en la administración pública, decide tomar las riendas de la nación. En este período se forman dos partidos, los conservadores y los liberales, mismos que entablan una lucha política por el poder, de la cual resultan vencedores los liberales, encabezados por Don Benito Juárez García y Lerdo de Tejada entre otros, mismos que expiden las Leyes de Reforma que consisten fundamentalmente en la separación de la Iglesia y del Estado.

En relación al tema que nos atañe, las medidas protectoras de los trabajadores se ven ampliadas; en "Noviembre 20 de 1856 se concede una pensión a los individuos que se inutilicen en el servicio de correos (\$ 150.00 anuales a cargo de la renta del correo, para ellos y sus familias)" (12), se expiden reglamentos que limitan las jornadas, el punto culminante es "la Constitución de 1857, misma que precisa algunas medidas que tienden al mejoramiento del bienestar familiar del servidor público, pero infortunadamente no se llega a señalar regla determinada y su aplicación general muchas veces depende de la concesión graciosa de la autoridad" (13).

Dentro del periodo de la reforma, se formó el llamado segundo imperio. El imperio de Maximiliano de Habsburgo, persona que fue impuesta por los conservadores y Napoleón III, con el fin de detener el avance del imperialismo estadounidense y sus ideas liberales, mismas que apoyaban al grupo liberal que gobernaba México. Es decir se dió el fenómeno de que los destinos del país eran controlados por dos gobiernos al mismo tiempo, pero finalmente el gobierno legítimo, era el de Juárez y los liberales. Por lo que toca a la seguridad social durante

(12) Dirección General de Pensiones ^MCiviles: Memoria de 25 años de actividad. México 1950, pág. 30.

(13) EL ISSSTE y la Seguridad Social de los Trabajadores del Estado. ISSSTE, México, 1976 Pág. 96 y 97.

el gobierno de Maximiliano, son creados montepíos con el fin de cubrir pensiones a los trabajadores al servicio del imperio, se legisla sobre salarios y condiciones de trabajo, pero las leyes y decretos imperiales nunca entraron en vigor.

EL PORFIRIATO

A la época que va de 1877 a 1911, se le conoce como Porfiriato, porque la figura de Porfirio Díaz es la que domina y gobierna los destinos de la nación mexicana. En el año de 1867, Porfirio Díaz figura como rival de Juárez en la elección presidencial, a pesar de tener una educación escolar deficiente y trunca inexperiencia administrativa y política, pero es derrotado, en virtud de que Juárez, era el político y estadista más duro de la época, así como el más popular de los héroes de la guerra de reforma.

Díaz no cesa en su intento por asumir la primera magistratura y en 1871, vuelve a ser vencido por Benito Juárez, más adelante en 1875, Díaz se levanta en armas, respaldado en el Plan de Tuxtepec, con tan buena suerte que el 5 de mayo de 1877, asume la Presidencia de la República, mediante unas elecciones que aparentan estar dentro del marco legal; así se inician 34 años de dictadura; dictadura que funcionó satisfactoriamente porque el país ansiaba la paz y quería mejorar su condición económica, y porque Díaz demostró que podía mante-

ner la paz e impulsar el desarrollo de la nación.

Jamás ha existido en el mundo una sociedad igualitaria, en la cual la riqueza se reparta en porciones iguales entre todos y cada uno de los que la componen, pero en México, parece que la desigualdad ha sentado sus reales, y el Porfirianato no pudo exceptuarse de la mala distribución de la riqueza, ya que la posesión de las tierras llegó a grados de exageración y crisis social.

"Las 835 familias aristócratas que detentaban el 97% de las tierras del país, utilizaban sin miramientos la fuerza de sus peones y los explotaban, pagándoles mercancías a precios muy altos en las tiendas de raya, donde siempre estaban endeudados, no pudiendo librarse jamás del nexo de explotación que los unía al hacendado" (14). Las condiciones de trabajo; eran insalubres ganaban muy bajos jornales, laboraban de sol a sol, hasta 20 horas diarias, faltos de asistencia médica y social, sin garantías individuales, escasa alimentación y cuando intentaban agruparse para defender sus intereses eran reprimidos por los grupos mantenidos por el gobierno y los hacendados.

(14) EL ISSSTE y la Seguridad Social para los Trabajadores del Estado. ISSSTE, México, 1976, Pág. 101.

Para aliviar la situación de los trabajadores, éstos constituyen en 1875, la primera Asociación Mutualista de Empleados Públicos con el deseo de unirse para formar un cuerpo que pusiera a los asociados el abrigo de la miseria. Como su nombre lo expresa era una Asociación formada bajo un régimen de prestaciones mutuas, es decir, cada trabajador aportaba sus cuotas y ellos mismos recibían auxilio en caso de necesidad.

En este contexto el gobierno se ve obligado a expedir el 29 de mayo de 1896 la Ley de Pensiones, Montepios y Retiros, para civiles y militares; Ley en la que se concede como montepío la cuarta parte del sueldo del causante; se reconoce el derecho a la pensión a la viuda, hijos e hijas, huérfanos, hasta que se casen y mueran. Se les concede el derecho a los padres del causante en caso de que no existan las personas anteriores.

En 1898, se expide la Ley de Educación Primaria, misma que otorgaba pensiones a los maestros en los términos que el Ejecutivo definiera, norma que no fue aplicada sino hasta 1916; en 1908 surge a la vida jurídica la Ley de Educación Pública, la cual, al igual que la Ley de Educación Primaria, contiene disposiciones sobre jubilaciones y pensiones del profesorado.

La constante demanda de justicia y seguridad, por parte del pueblo, va creando conciencia en la naciente clase obrera mexicana y es así como se registran en la época, una serie de movimientos huelguísticos con el fin de superar el sistema de explotación y el trato inhumano que se daba a los obreros y campesinos y si a esto le añadimos la situación política que imperaba en el país, a raíz de la reelección de Porfirio Díaz y el despojo del triunfo electoral logrado por Francisco I. Madero; tenemos como resultado el aglutinamiento de las mayorías en busca de su reivindicación como seres humanos, de una seguridad social y económica y totalmente en contra del dictador.

Es así como surge en México el segundo movimiento de masas oprimidas en busca de una justicia social, la Revolución Mexicana.

EPOCA REVOLUCIONARIA

El 20 de noviembre de 1910, se inicia la Revolución Mexicana apoyada en el Plan de San Luis, suscrito por Francisco I. Madero, y con ello México entra a una grave crisis social, económica y política que finaliza alrededor de 1921. Al principio de la revolución entre los ideales de la misma, la protección y seguridad social de los trabajadores, así como la protección en relación a los riesgos del trabajo.

Desde 1904 se anuncian los primeros intentos de protección a los trabajadores, en la Ley de Vicente Villada, más tarde (1906) Bernardo Reyes con la Ley sobre accidentes de trabajo. En este mismo contexto "El Partido Liberal Mexicano publicó el 10. de Julio de 1906, su programa y manifiesto político, pidiendo en el punto 27, entre otros asuntos vitales, se reformara la Constitución (1857) en el sentido de establecer: La indemnización por accidente y la pensión a obreros que hayan agotado sus energías en el trabajo" (15).

Años más tarde, en 1909, se organiza el Partido Democrático, presidido por Benito Juárez y en su manifiesto político se compromete a la expedición de leyes sobre accidentes de trabajo y disposiciones que permitan hacer efectiva la responsabilidad de las empresas en cualquier accidente.

Francisco I. Madero, en su discurso del 25 de abril de 1910, al aceptar la candidatura para la Presidencia de México, resume el ideal que tenían los trabajadores mexicanos al decir "...Haré que se presenten iniciativas de Ley convenientes para asegurar pensiones a los obreros mutilados en la industria, en las minas o en la agricultura, o bien, pensionan-

(15) GARCIA CRUZ, Miguel "La Seguridad Social en México.
Tomo I. B. Costa Amic. Editor México 1972, Pág. 24.

do a sus familias, cuando éstos pierdan la vida en servicio de alguna empresa" (16). Con esto, Madero se compromete a expedir leyes sobre pensiones e indemnizaciones sobre accidentes de trabajo en caso de lograr la presidencia. Madero conocía las necesidades de los trabajadores y en estas condiciones la promesa de protección y amparo que les hizo en el Plan de San Luis Potosí, resulto un hecho consciente y patriótico que elevó a uno de los postulados más trascendentes de la revolución.

La necesidad de legislar sobre la protección a los trabajadores se va colmando, el 11 de diciembre de 1915, en el Estado de Yucatán, por iniciativa de Salvador Alvarado, se expide la primera Ley del Trabajo, la cual en su artículo 135, expresa que "El Gobierno fomentará una asociación mutualista, en la cual se aseguraran los obreros contra los riesgos de vejez y muerte. Esta Ley consideraba la responsabilidad de los patrones en casos de accidentes o enfermedad profesional" (17).

Continuando con las reformas en materia de seguridad social, el 25 de diciembre de 1915, el gobernador del Estado

(16) IDEM.

(17) IBIDEM.

de Hidalgo, Nicolas Flores, promulga la Ley de accidentes de trabajo, en donde se establece la obligación del patrón de asegurar a sus trabajadores contra siniestros. En Veracruz Cándido Aguilar estableció la obligación patronal de otorgar servicios médicos a los trabajadores enfermos, así como dar alimentos y una indemnización, consistente en su jornal, que cobrarían hasta que cesara la enfermedad o impedimento.

Así es como van germinando en la legislación mexicana los postulados del movimiento armado de 1910.

"Es realmente en la época revolucionaria cuando la lucha de los trabajadores se refleja en el carácter inalienable que el constituyente de Querétaro otorgar la seguridad social, como justo reconocimiento y garantía para hacer factible el ascenso permanente a mejores niveles de vida y compatibles con la dignidad humana" (18).

Inspirado pues, en la filosofía social de la Revolución. Venustiano Carranza, se propuso institucionalizar ese pensamiento, tomando como base los antecedentes descritos en las páginas anteriores en diciembre de 1916, hace entrega

(18) "EL ISSSTE y la Seguridad Social de los Trabajadores del Estado" ISSSTE, México, 1976, Pág. 115.

al Congreso Constituyente de Querétaro, un proyecto de reformas a la Constitución del 57 y al dirigirse a la Asamblea Soberana, expresó sobre el trabajo y la seguridad.

"Con la responsabilidad de los empresarios para los casos de accidente, con los seguros para los casos de enfermedad y de vejez... con todas éstas reformas espera, fundamentalmente el gobierno a mi cargo, que las instituciones políticas del país responderan satisfactoriamente a las necesidades sociales" (19).

Es así como en Querétaro, después de ser proyectos incipientes a través del artículo 123 de la Constitución de 1917, se ve una agradable realidad, se eleva a rango constitucional una serie de medidas protectoras de los trabajadores, mismos que conceden a México el honor de ser el primer país que dio naturaleza constitucional a la seguridad social.

En este marco de mejoramiento social, el artículo 123 fue instrumentado por los Constituyentes de Querétaro, en los siguientes términos, según la redacción original:

(19) "EL ISSSTE y la Seguridad Social de los Trabajadores del Estado", ISSSTE, México, 1976, pág. 138.

"Artículo 123. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo:

XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

XV. El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad, y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste que resulte para la salud, y la vida de los trabajadores la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes.

XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato:

g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a las que tenga derecho por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o por despedirse de la obra.

XXIX. Se considerarán de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidente, y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal, como el de cada Estado, deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular.

Sin embargo, el Constituyente de 1917 no contempló expresamente en el artículo antes transcrito, a los servidores públicos, quienes reinician su lucha, agrupándose en organizaciones con fines mutualistas, semejantes a la Asociación Mutualista de Empleados Públicos de 1875, denominados bloques, consejos, cooperativistas o clubes. Los bajos salarios y la impuntualidad en el pago de los mismos dá origen a que estos organismos se avoquen a la defensa de los derechos de sus agremiados.

En 1922 se organizó el Sindicato de Limpia de la Ciudad de México, en el mismo año, estalló la huelga de maestros en el puerto de Veracruz, protestando por que llevaban 10 meses sin el pago de salarios y a raíz de ese incidente se crea el Sindicato de Profesores Veracruzanos, en 1924 se fundó la Unión de Empleados de Aguas Potables.

La inquietud de los trabajadores del Estado es evidente, estas luchas son los cimientos de lo que sería la primera institución de Seguridad Social en México misma que se crea con el afán de aliviar las condiciones existentes.

1.3. DIRECCION DE PENSIONES CIVILES DE RETIRO

Como se analizó en el apartado anterior, la existencia de una diversidad de disposiciones legislativas en materia pensionaria en las que en algunos casos no podía determinarse si estaban o no en vigor, sus distintos tipos y modalidades aunados a la práctica del otorgamiento gracioso por parte de las autoridades; provocó un estado de anarquía, que en no pocos casos culminó en notorias injusticias y favoritismo.

Consecuencia de lo antes señalado es que los trabajadores del Estado retomen de nuevo su lucha al no ser contemplados dentro del texto del artículo 123 Constitucional.

Ante tal situación, el gobierno de la República, reconoce que existen lagunas en materia de seguridad de los servidores públicos y realiza una serie de estudios, a través del Ing. Alberto J. Pani, entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, mismos que se concluyen el 6 de junio de 1925 en el Proyecto de la Ley de Pensiones Civiles de Retiro.

Este proyecto, fue remitido a todas las Secretarías y Departamentos de Estado, con el fin de que se analizara y se propusieran aquéllas modificaciones que considerasen necesarias, algunas dependencias del gobierno señalaron deficiencias y después de modificar en lo necesario el primitivo

proyecto, él mismo fue elevado a la categoría de Ley, con la sanción que le dió el C. Presidente de la República el 12 de agosto de 1925.

En dicha Ley se le quita a la pensión "el aspecto caritativo por parte de la administración, se fomenta el ahorro, estructurado un sistema en virtud del cual el propio trabajador, con la ayuda del Estado, contribuiría a la formación del fondo sobre el cual gravitaría el otorgamiento de las pensiones" (20).

Con la Ley de Pensiones de 1925, se abarca en su conjunto lo relativo a la materia, comprendiendo todos los servicios civiles, a excepción de los regidos por la Constitución y los servicios militares. La idea fundamental de la Ley, fue que la pensión debe ser la consecuencia del retiro del trabajador, obtenido en razón de haber llegado a una edad en que se hayan reducido sus aptitudes para laborar, o áun antes si el servidor público se incapacita por accidente o enfermedad; el sistema de pensión por retiro tiene como una de sus bases principales que la pensión debe ser siempre menor que el sueldo percibido, esto en razón de que al Estado le

(20) Dirección General de Pensiones Civiles, Memoria de 25 años de actividad, México, 1950, Pág. 38.

conviene conservar el mayor tiempo posible los servicios del funcionario útil y a éste le conviene laborar más tiempo para obtener una cantidad superior a la que va a percibir cuando se retire.

En esta época no sólo se gesta la primera Ley que protegerá a los servidores públicos, también se crea la primera Institución que le dará cumplimiento, así nace la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, misma que reunía las condiciones y características de un organismo descentralizado, atribución Pública, personalidad jurídica propia, patrimonio autónomo e intervención de funcionarios técnicos en la dirección del servicio.

"La Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro tiene como propósito fundamental integrar un sistema de Seguridad Social para los Servidores Públicos, exento de todo aquéllo que pudiera simular un acto caritativo dándole su verdadero sentido de derecho irrenunciable" (21).

La Ley de Pensiones dio por primera vez, orden y coherencia a un marco jurídico disperso y heterogéneo de protección a los Servidores de la Federación, y del Distrito

(21) .IDEM.

y Territorios Federales.

En dicha ley si bien es cierto no se contempla a la Seguridad Social de una forma integral si se da principio al establecimiento de las bases jurídicas que más tarde conformaran un marco de protección económica en materia pensionaria y de Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

En el ambito pensionario, estableció las pensiones de retiro a los 60 años de edad y 15 de Servicios, las de invalidez con 10 años de servicios; así mismo, el artículo 4o. de dicho ordenamiento contempla pensiones para los trabajadores con incapacidad total permanente por causas del trabajo y para los familiares del trabajador fallecido o causa de un accidente laboral.

Los beneficios económicos consistían en un porcentaje del promedio de los sueldos disfrutados los últimos 5 años de labores, los que eran superiores al $1\frac{1}{2}\%$ multiplicado por los años de servicios con excepción de los que se otorgaban por el fallecimiento del trabajador a causa de las labores que desempeñaba, consistente en el 50% del sueldo que percibía el trabajador.

Esta Ley, contempla también la devolución de cuotas aportadas al fondo de la caja para los trabajadores que se

retiraban del servicio o para los familiares de los que fallecieran sin derecho a la pensión, lo que la Ley en vigor denomina indemnización global (art. 87).

Por lo que a préstamos crediticios se refiere, estos se concedían de la forma siguiente; a los trabajadores con 5 años de servicios continuos se les prestaban a un corto plazo hasta tres mil pesos para el establecimiento o explotación de pequeñas industrias así como créditos hipotecarios hasta por cinco mil pesos para compra o construcción, de casas habitación, los empleados que tenían diez años continuos de labores eran objeto de préstamos hasta por quince mil pesos para compra de tierras de cultivo y viviendas.

Ya en esta Ley se observa la venta a plazos de casas constituidas por la dirección de pensiones.

Para el diciembre siguiente a la expedición de esta Ley, se observan ya en el diario oficial modificaciones a la misma, en las cuales se disminuye de 60 a 55 años la edad requerida para el otorgamiento de una pensión con 15 años de servicios y se contempla el retiro para los servidores públicos a los 35 años de labores no importando su edad se señala una característica de excepción para el caso de los educadores de párvulos y maestros de primaria a los cuales se les reduce el tiempo de servicios a 30 años siempre y cuando

comprobaran 25 de docencia.

Es importante comentar la modificación a la cuantía de la pensión para trabajadores con incapacidad total permanente al otorgarseles el 50% del sueldo que disfrutaban y no el 1% del promedio del sueldo devengado en los últimos 5 años de labor anteriores a la incapacidad, multiplicados por los años de servicios.

Por otra parte se establece ya la disposición de cubrir intereses (fijados por la junta directiva) cuando se devolvían las cuotas entregadas al fondo de pensiones.

En enero de 1927 la Ley sufre otra reforma la cual los créditos que otorgaba la Dirección de Pensiones del 9% al 12% y disminuye de un mes de sueldo a un 50% el monto que se concedía para prestamos a corto plazo; faculta la Dirección para llevar a cabo las operaciones bancarias de depósito descuento y ahorro así como lo relativo al comercio de inmuebles, la Dirección debería operar a través de un departamento bancario con un capital mínimo de quinientos mil pesos durante un plazo prorrogable de 30 años.

La reforma efectuada a la Ley en febrero de 1932 da pauta fundamentalmente a modificaciones en el sistema crediticio, se desaparecen los prestamos encaminados al esta-

blecimiento y explotación de pequeñas industrias en virtud de que estos no eran orientados por el trabajador para esos fines, nacen los prestamos denominados quirografarios, hasta por tres meses de sueldo por otra parte en los hipotecarios se disminuye de 5 a 3 años el tiempo de servicios que se solicitaba para otorgarles se omite del contenido de la Ley los créditos destinados a la compra de tierras de cultivo y la construcción de casas por la propia Dirección de Pensiones.

En 1936 se encargó a la Dirección de Pensiones el manejo del fondo de ahorro del ejército, mismo que administró hasta septiembre de 1943 en el que se entregó al seguro militar.

La reforma planteada en 1937 para la Ley de pensiones reduce a un mes el tiempo de servicios que se requería a los trabajadores que solicitaran prestamos a corto plazo, desaparece el término quirografario y se establecen las disposiciones para constituir el fondo de garantía, así como para la renovación de este tipo de crédito, mediante el pago de la prima respectiva habiendo transcurrido tres meses de la concesión del prestamo anterior.

Los créditos hipotecarios se orientan para destinarse únicamente al financiamiento de viviendas, por lo cual desaparecen las destinados a la adquisición de terrenos y los que

se prestaban sobre bienes inmuebles de los trabajadores.

El 13 de marzo de 1946, se expide una nueva Ley General de Pensiones Civiles en la cual únicamente estuvieron vigentes disposiciones pensionarias exclusivamente válidas para el Magisterio, su período de aplicabilidad fue muy efímero en el cual se contemplaron las siguientes pensiones:

- Jubilación. A los 25 años de servicios y 20 de cotizaciones.

- Vejez. A los 55 años de edad y 15 de cotizaciones.

- Invalidez. Con 15 años de servicios e igual tiempo de aportaciones.

- Por causa de muerte del pensionista (lo que hoy se denomina transmisión de la pensión).

- Por causa de muerte del Trabajador con derecho a pensión.

- Las originadas por riesgos del trabajo.

En este ordenamiento sobresalen las adecuaciones que contemplan la tabla de porcentajes para determinar las

pensiones en base a los años de servicio; la no transmisión a deudos de la pensión por invalidez o por incapacidad total permanente y el hecho de haber fijado la cuantía mínima pensionaria en dos pesos diarios.

Del contenido de este ordenamiento es conveniente comentar, que la prohibición de transmitir las pensiones a los deudos de un pensionado por invalidez o por incapacidad total permanente, dejaba en estado de indefensión a las familias que dependían económicamente de esta prestación, aún cuando para el caso de invalidez, se hubieren cubierto los requisitos de antigüedad y cotización por parte del trabajador que generó la pensión y por tanto existiera ya el fondo correspondiente a los pagos por este concepto; para los casos de incapacidad total permanente, el resarcimiento del daño sólo se limitaba al tiempo de vida del trabajador lesionado, sin tomar en consideración que ese daño también afectó a sus familiares.

La última reforma hecha a la Ley de 1925, la cual se efectuó en el mes de enero de 1947, desaparece los prestamos hipotecarios, contemplándose como obligación, la inversión de los recursos del fondo en valores de Nacional Financiera quien a su vez los reinvertiría en valores del Banco Nacional hipotecario urbano y de obras públicas, el cual se encargaba de otorgar los prestamos hipotecarios a los empleados públicos.

El 31 de Diciembre de 1947 se aprueba por el congreso el proyecto que da nacimiento a la tercera Ley de Pensiones Civiles, misma que al ser expedida, contempló a las pensiones de la siguiente manera; vejez para los trabajadores con 55 años de edad y 15 de cotizaciones; invalidez con 15 años de servicios e igual tiempo de aportaciones; por causa de muerte del pensionista o trabajador con derecho a pensión y las correspondientes a riesgos del trabajo, por incapacidad total permanente y por muerte.

Las pensiones eran concedidas con montos que van del 40% al 100% del promedio del salario recibido por el trabajador en los últimos 5 años que prestó servicios, cuando se trataba de pensiones a deudos, se les aplicaba un descuento anual equivalente al 10% de la cuota inicial hasta que se llegara al 50% de la misma, momento en que se dejaban de aplicar dichas deducciones.

Asimismo, establece que los trabajadores con 15 años de antigüedad que se retiren del servicio tendrán la posibilidad de conservar sus cuotas en el fondo y solicitar el beneficio pensionario una vez que se hayan cumplido todos los requisitos que la Ley señala.

En cuanto a lo previsto para la materia crediticia, el ordenamiento incrementa el monto de los créditos a corto

plazo de 3 a 4 meses de sueldo, se disminuye el interés del 12 al 9% y se eleva de 1 a 6 meses el tiempo de servicios requerido para ser sujetos de este tipo de créditos.

Nuevamente aparecen los préstamos hipotecarios para la adquisición de terrenos para la construcción de casas, compra mejora o reducción de gravámenes de las mismas, el monto que se otorgaba a los trabajadores para estos efectos ascendía a 20 mil pesos para aquellos que tuvieran 6 meses de servicios con garantía hipotecaria en primer lugar sobre los bienes inmuebles, asimismo, se establece la venta de casas construidas por el fondo mediante un contrato con reserva de dominio para liquidar en un plazo máximo de 15 años.

En este nuevo ordenamiento fueron abandonadas en definitiva las cuotas bajas fijadas al respecto por la Ley de 1925; el beneficio pensionario favoreció indistintamente a todos y cada uno de los grupos de trabajadores al Servicio del Estado, estableció en forma expresa la prohibición de otorgar pensiones con cuotas inferiores, a menos de que su tiempo computable de servicios autorizara cuotas menores.

En 1955 la reforma a esta Ley permite el otorgamiento de las pensiones a los trabajadores con 53 años de edad y 30 años de servicios.

A manera de resumen podemos comentar, que la Dirección de Pensiones Civiles disponía de una capacidad económica que le permitió hacer frente a todas las obligaciones que la Ley le impuso, su solvencia le permitió aumentar las pensiones en un 100% y en algunos casos fue posible jubilar a los trabajadores inhabilitados con el sueldo íntegro que percibían en lugar del medio sueldo establecido por la Ley de 1925.

También es conveniente apuntar, que la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro fue la primera Institución de Seguridad Social que surge en nuestro País; al parecer su nacimiento se fundamenta en la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución de 1917 el cual establecía: "Se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidente y de otros con fines análogos, por lo cual tanto el gobierno como el de cada estado deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular."

Realmente, la Dirección referida no podía sustentarse en tal fundamento, en virtud de que no existía Ley Reglamentaria aplicable a esta fracción; así mismo por que sólo se atendían las demandas de las organizaciones sindicales del Sector Público.

En 1929 "el esfuerzo del Presidente Emilio Portes Gil por darle consecuencia objetiva al deseo del Constituyente de Querétaro y en obediencia al verdadero espíritu de nuestro artículo 123 Constitucional cristalizó" (22) la reforma a la fracción apuntada; misma que establece:

"Se considera de utilidad Pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá Seguros de invalidez, de vida de cesación involuntaria del Trabajo, de enfermedades y otras con fines análogos".

El profesor Alberto Briceño Ruiz en su texto Derecho Mexicano de los Seguros Sociales haciendo una crítica, tanto a la Ley de pensiones civiles de retiro como a la institución que se encargó de aplicarla comenta, que de las mismas "no puede derivarse el cumplimiento, la atención, el reconocimiento o el empeño de cumplir con las disposiciones de la fracción XXIX del artículo 123. El Ejecutivo Federal consideró la existencia de un derecho generado con antelación a la Ley, con cargo al Erario, para pensionar a sus trabajadores". (23)

(22) "EL ISSSTE y la Seguridad Social de los Trabajadores del Estado", ISSSTE, México, 1976, pág.202.

(23) "Derecho Mexicano de los Seguros Sociales", Briceño Ruiz, Alberto.- Harla. México 1988. pág.122.

Después de haber comentado las modificaciones efectuadas a la Ley de Pensiones es conveniente referirnos a la forma y términos en las que se llega a la protección de los Riesgos del Trabajo de los servidores públicos para lo cual daremos marcha atrás en el análisis cronológico.

En la primera década de los años 30 surgieron una serie de movimientos de los trabajadores del estado mismos, que tuvieron la finalidad de agruparlos de tal forma que a través de sus organizaciones pudieran evitar la reducción de salarios y su pago tardío; toda vez que carecían de un ordenamiento que los protegiera.

"Fueron los trabajadores de la Secretaría de Hacienda junto con los telegrafistas los primeros en mostrar esta doble inconformidad, al intentar las primeras formas organizativas" (24).

Así le sucedieron los empleados de la Secretaría de Salubridad y los que laboraban para el Departamento Central.

(24) EL ISSSTE y la Seguridad Social de los Trabajadores del Estado", ISSSTE, México, 1976, Pág. 28

La fuerza adoptada por estas organizaciones y la posición de lucha en la que decididamente se colocaron debido a la difícil situación que vivían al carecer de Leyes que les protegieran, así como las malas condiciones en que laboraban propició que el 12 de abril de 1934 el Presidente Abelardo L. Rodríguez expidiera un acuerdo sobre organización y funcionamiento del Servicio Civil, el cual en su artículo 42 consideraba: "Los funcionarios y empleados que de conformidad con las disposiciones de este acuerdo, estén comprendidos dentro del Servicio Civil tendrán los derechos siguientes:

Fracción VIII. disfrutar de las pensiones de retiro e inhabilitación así como las demás prerrogativas que establezcan la Leyes", por otra parte el artículo 75 establecía:

"Todo lo relativo a las pensiones civiles y jubilaciones se regirá por la Ley de Pensiones Civiles de Retiro en vigor", que por su parte establecía en su numeral 7, "tienen derecho a pensión los funcionarios que se inhabilitan física o intelectualmente de manera permanente, por causa de su servicio, sea cualquiera el tiempo que haya estado en funciones, a menos de que la inhabilitación sea producida por culpa del mismo funcionario."

La organización y lucha de los trabajadores continua creciendo de tal manera que en 1935 aparecen La alianza de

organizaciones de trabajadores al Servicio del Estado la cual llegó a estar conformada por 30 organizaciones, 'La unión general de empleados del Gobierno'.

La alianza de infantería al Servicio del Estado, el frente único de Trabajadores de caminos, la alianza de telegrafistas Mexicanos, el ala izquierda de empleados Federales: y La unión de Trabajadores de la SCOP que para 1936 se agrupan para formar la Federación Nacional de Trabajadores del Estado amparada en el lema UNA SOCIEDAD SIN CLASE, misma que enfatizó su lucha para que los Trabajadores que la conformaban fueran considerados por la Ley Federal del Trabajo de 1931, las respuestas dadas por algunas partes del Gobierno se limitó a la sugerencia de expedir una Ley del Servicio Civil.

"Una vez más los trabajadores se enfrascaron en una gran batalla, no contra el Estado, no contra las instituciones, sino contra los reductos conservadores que desde sus distintas posiciones se oponían a la incorporación de los empleados Federales a la Ley Federal del Trabajo". (25) Sobre todo contra quienes se opusieran a su derecho a sindicalizarse y por tanto limitaran o mejor dicho anularan su derecho de huelga.

(25) EL ISSSTE y la Seguridad Social de los Trabajadores del Estado Op. Cit. pág. 214.

Las diferencias surgidas fueron tomando matices cada vez más serios propiciando despliegues sociales incontenibles esto da como resultado la promulgación del "Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado" mismo que desde su exposición de motivos ya contempla aspectos relacionados con los Riesgos del Trabajo al señalar:

"Los derechos necesarios para la conservación y desarrollo de la personalidad física, económica y moral de todo hombre asalariado, son esencialmente los que se refieren al salario que recibe por el esfuerzo material o intelectual que desarrolla; a la estabilidad en el trabajo al escalafón por su eficiencia y antigüedad; a las indemnizaciones por separación injustificada y Riesgos Profesionales; a las jornadas en trabajo; al pago de horas extraordinarias; a los descansos que le permitan recuperar sus energías; a la higiene en los lugares donde presta sus servicios; a la prevención de accidentes y a la asociación" (26).

Ya dentro del cuerpo mismo del Estatuto éste considera a los Riesgos del Trabajo en los artículos siguientes:

(26) "El ISSSTE y la Seguridad Social de los Trabajadores del Estado," ISSSTE, México, 1987, Pág. 237.

"Artículo 41. Son obligaciones de los poderes de la Unión.

Fracción III. Cumplir con todos los Servicios de prevención de accidentes a que están obligados los patrones en general."

El numeral al que se hizo referencia marca la obligación del Estado equiparandola a la de un patrón para con sus Trabajadores.

"Fracción V. Cubrir las indemnizaciones por separación injustificada, por los accidentes que sufran los trabajadores con motivo del trabajo o a consecuencia de él, y por las enfermedades profesionales que contraigan en el trabajo que ejecuten o en el ejercicio de la profesión que desempeñen."

"Artículo 42. Son obligaciones de los trabajadores evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros."

"Artículo 64. En el acuerdo respectivo se determinará:

Fracción IV. Las normas que deben seguirse para evitar la realización de riesgos Profesionales.

Fracción VI. Las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor..., Seguridad en el Trabajo."

En los artículos antes señalados, se establecieron normas generales para la Seguridad e Higiene de los Trabajadores al Servicio del Estado; pero el Estatuto contempló en su título cuarto "De los Riesgos Profesionales y las enfermedades Profesionales" de manera más específica y concreta, el tratamiento que debía darse a esta materia.

"Artículo 84. Los Riesgos Profesionales que sufran los Trabajadores al Servicio del Estado, se registran por las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo; pero las licencias que con este motivo se concedan, serán con goce de sueldo íntegro en los casos en que este estatuto conceda igual prerrogativa tratándose de enfermedades no profesionales."

En virtud de que el Estatuto Jurídico de los Trabajadores del Estado es producto de la lucha y movilización de dichos trabajadores resulta conveniente hacer mención que con el se legitima la organización que formaban, al disponer en su artículo 55. "Son obligaciones de los sindicatos formar parte de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central Burocrática reconocida por el Estado".

Para concluir podemos señalar que la creación de la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro y las distintas Leyes que la rigieron aún cuando no se encontraban fundamentadas constitucionalmente y podían considerarse totalmente ajenas a la fracción XXIX del artículo 123 de hecho previeron y aplicaron normas de Seguridad Social y en particular de Seguridad laboral para los Servidores Públicos.

1.4. INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

El crecimiento del Sector Público, la necesidad de ampliar las políticas de bienestar y la continua lucha de los Trabajadores sindicalizados produjo repercusiones en la estructura administrativa de la Dirección de Pensiones, introdujo modalidades de carácter cuantitativo y cualitativo en el otorgamiento de las pensiones; estas alteraciones trajeron como consecuencia problemas de carácter técnico económico y político, así como algunos otros factores dieron origen a la creación de un organismo nuevo que tomara la experiencia del anterior para hacer frente a los requerimientos de una población derechohabiente en constante crecimiento.

Es así bajo un criterio que pretende ampliar los horizontes de la Seguridad Social como surge el 30 de diciembre de 1959 la Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios

Sociales de los Trabajadores del Estado.

"La Ley del ISSSTE, consagraba 14 prestaciones que en su amplitud cumplen en su momento los anhelos de los Trabajadores al Servicio del Estado por disfrutar de los beneficios que entrañaban la seguridad Social y así llevar su nivel de vida" (27).

Casi un año después, el 5 de diciembre de 1960 se adiciona al artículo 123 Constitucional el apartado "B" en el que se contienen los derechos laborales de los Trabajadores al Servicio del Estado así como su derecho a la Seguridad Social el cual queda contenido en la fracción XI del mencionado apartado, mismo que ampara en su inciso "a" la razón del presente estudio.

"Fracción XI del apartado "B" del artículo 123 Constitucional:

La Seguridad Social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas.

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesiona-

(27) "EL ISSSTE y la Seguridad Social de los Trabajadores del Estado", ISSSTE, México, 1987, Pág. 254.

les la Jubilación la invalidez y muerte".

Después de tantos años de lucha, la consideración y reglamentación del Trabajo Federal a nivel de la primerísima Ley de nuestro País merece referir en este trabajo los motivos de la reforma que adicionó al 123 con un apartado "B".

"Los Trabajadores al Servicio del Estado por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás Trabajadores, es cierto que la relación Jurídica que une a los Trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los Servidores Públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que estos trabajan para instituciones de interés general, constituyendose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de allí que deba ser siempre legalmente tutelado.

La adición que se propone al texto constitucional comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores y consagra las bases mínimas de previsión social que aseguren, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal,

como los de sus familiares: jornada máxima tanto diurna como nocturna, descansos semanales, vacaciones, salarios, permanencia en el trabajo, escalafón para los ascensos, derecho para asociarse, uso del derecho de huelga, protección en caso de accidentes y enfermedades, así profesionales como no profesionales, jubilación, protección en caso de invalidez, vejez y muerte centros vacacionales y de recuperación, habitaciones baratas, en arrendamiento o venta así como las medidas protectoras indispensables para las mujeres durante el período de gestación, en el alumbramiento y durante la lactancia .

Con la promulgación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en 1963 se abroga el estatuto jurídico y nace en nuestro País un sistema integral de Seguridad Social para quienes prestan sus servicios en los organismos públicos del Gobierno Federal.

Será importante comentar al finalizar este modesto trabajo, si este régimen de Seguridad responde a los requerimientos de este sector de trabajadores y sino sería objeto de alguna modificación que lo hiciera más adecuado o más útil; por el momento continuaremos analizando la evolución que fue teniendo la Ley del ISSSTE.

La Ley de 1959 contempla a las pensiones de la siguiente forma:

- Jubilación con 30 años de servicios e igual tiempo de cotizaciones y con una cuota pensionaria equivalente al 100% del promedio de los sueldos disfrutados los últimos 5 años de labores.

- Vejez con 55 años de edad, 15 años de servicios e igual tiempo de cotizaciones y cuyo monto ascendía del 40 al 95% del promedio de los sueldos percibidos los últimos cinco años de servicios y conforme al número de años de trabajo prestados;

- Invalidez. Con 15 años de cotizaciones y una cuota pensionaria obtenida en base a la tabla porcentual de la pensión por vejez.

- Por causa de muerte del trabajador. Con 15 años de cotizaciones o bien siendo ya pensionista, en este caso los familiares recibían el 100% de la pensión que correspondía al trabajador fallecido en caso de pensionistas sus deudos recibían el 80% de la pensión que recibía este disminuyendo en ambos casos un 10% cada año, hasta llegar a la mitad de la pensión.

En este ordenamiento, se establecen las pensiones por accidentes o enfermedades de trabajo, distinguiéndose ya las incapacidades parciales; las totales y la muerte.

En materia de Riesgos del Trabajo, resulta importante destacar, que por primera vez el pago de las pensiones a cargo exclusivamente de las aportaciones de los Organismos Públicos; dejando el resarcimiento del daño causado en ejercicio o con motivo del trabajo a la figura patronal, en este caso y con la debida proporción guardada al Estado; el hecho de incluir a las enfermedades laborales y considerar como Riesgos Profesionales los accidentes en trayecto así como el hacer uso de las tablas de valuación de incapacidades de la Ley Federal del Trabajo para establecer el porcentaje de lesión causado por los Riesgos laborales así como para la identificación de enfermedades de derivadas del trabajo.

La cuantía de la pensión otorgada por este concepto se establece en función del de incapacidad, pudiendo llegar a ser hasta del 100% del sueldo que recibía el trabajador.

En los casos de fallecimiento del trabajador o pensionista fallecido a causa del accidente o enfermedad laboral, recibían también el 100% del sueldo durante el primer año, disminuyendo éste en un 10% cada año hasta llegar a la mitad de la pensión.

Así mismo, lo dispuesto en relación a la devolución de cuotas cuyo rubro se transforma por el de indemnización global, permite que se otorgue a los trabajadores o familiares

además de la devolución respectiva, de uno a dos meses del último sueldo según los años de servicios prestados.

A esta Ley encontramos adicionado el derecho de la protección al trabajo en el cual se considera el beneficio del subsidio para los trabajadores que se incapaciten por causas ajenas al trabajo y el cual consiste en el otorgamiento del 50% del sueldo que percibía el trabajador al momento de presentarse la incapacidad, hasta por 52 semanas contadas a partir de dicho momento, presuponiendo desde luego la licencia para dejar de concurrir a sus labores durante el período referido.

Por lo que corresponde a los créditos para los trabajadores existe, una regulación de los de corto plazo, incrementándose el monto de los mismos de cuatro a seis meses y reduciéndose el interés del 9 al 8% de los hipotecarios para la compra de terrenos para construcción de casas, para su adquisición, se mejora la reducción de gravámenes indicándose también un interés de 8% anual, así como la venta de habitaciones construidas por el ISSSTE con garantía hipotecaria y con reserva de dominio.

En 1974 la ley se reforma con el propósito de establecer, que la cuota pensionaria se fijara con el promedio del sueldo de los últimos 3 años laborados por el Servidor Público

y no de 5 como estaba contemplado en la Ley anterior.

Se prevee la compatibilidad para el disfrute de las pensiones, cuando una de ellas se otorgaba a una persona en calidad de familiar derechohabiente se fija una cuota máxima a las pensiones siendo esta la de 20 veces la cuota mínima vigente, la cual para ese momento ascendía a treinta y dos pesos cuarenta y siete centavos.

Para 1975 la Ley del ISSSTE sufre una nueva reforma que sólo afecta los créditos hipotecarios incrementados de 100 a 200 mil pesos y se determina que la excepción de impuestos por adquisición de casas - habitación sea hasta por la suma de 400 mil pesos dejando a las pensiones por Riesgos del Trabajo en la misma forma y términos que la Ley de 1974.

La reforma que de que fue objeto la Ley en enero de 1981 tiene gran trascendencia para las pensiones por Riesgos del Trabajo, toda vez que permite que las otorgadas a los deudos de Trabajadores o pensionistas fallecidos consecuencia de un accidente o enfermedad del Trabajo, no disminuyan en un 10% cada año hasta llegar al 50% de la pensión, sino que esta se fija en el 100%.

El contenido de la Ley de 1981, en esta materia refleja un avance en la concepción del resarcimiento del daño,

toda vez que a los familiares de un trabajador pierden el apoyo del mismo en su totalidad y en todos los aspectos, si el pago de la pensión por su muerte significaba una colaboración del Estado para su sobrevivencia y desarrollo, no existía razón para reducirlo paulatinamente hasta llegar a un 50% del monto otorgado originalmente.

Por otra parte, se establece la compatibilidad de esta pensión con el resto de las otras en virtud de que esta pretende de alguna manera retribuir al trabajador o a sus familiares por el daño que sea provocado por la labor que se desempeñaba y las otras pensiones se otórgan en base en condiciones preestablecidas (cuotas antigüedad edad etc.) la compatibilidad de las pensiones será objeto de comentarios más profundos en capítulos posteriores, en los cuales trataremos de establecer una carencia específica del ordenamiento legal vigente.

La Ley de 1981 también establece la disposición de aumentar la cuantía de las pensiones al mismo tiempo y en la misma proporción, en que aumentan los sueldos de los trabajadores en activo y la obligación de otorgar a los pensionistas una gratificación anual de 40 veces la cuota diaria de su pensión (aguinaldo).

Durante la administración del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, se expide una nueva Ley del ISSSTE (27 de diciembre de 1985) que trata de adecuarse a las características y necesidades de la población derechohabiente.

En materia pensionaria dicha Ley conserva las pensiones contempladas por la de 1959 y adiciona una nueva prestación la pensión por cesantía en edad avanzada para los trabajadores con 60 años o más de edad y 10 años de cotizaciones. La cuota pensionaria se establece de un 50 a un 100% del promedio del sueldo devengado por el trabajador durante los últimos 3 años de servicios, resaltando en la Ley, la eliminación de la disposición que reducía, según los años transcurridos, la pensión a los familiares de los asegurados quedando como definitivas con el 100% de la cuota original con la que se concebían.

Por lo que corresponde a las pensiones derivadas de los Riesgos del Trabajo se omite como causal de excepción o excluyente la fuerza mayor extraña al trabajo; por otra parte, es importante destacar que en esta Ley se faculta al Instituto para realizar acciones de carácter preventivo con objeto de evitar los accidentes y enfermedades laborales y propiciar condiciones seguras e higiénicas en los centros de trabajo.

También se contempla en este nuevo ordenamiento el

surgimiento de los prestamos a mediano plazo para la adquisición de bienes de uso duradero para los trabajadores con 6 meses de cotizaciones, a liquidar en un plazo de hasta 5 años, además de establecer los prestamos a corto plazo hipotecarios y a largo plazo para la compra de habitaciones construidas o adquiridas por el Instituto.

En febrero 7 de 1985 se publica la primera reforma a esta Ley que pretendió simplificar el trámite pensionario reduciendo instancias de revisión y sanción, y unificar el sistema de créditos para vivienda a través del FOVISSSTE, suprimiéndose por tal motivo los créditos hipotecarios que eran otorgados de manera directa en el Instituto.

La segunda reforma a la Ley que hasta el momento se encuentra vigente se llevó a cabo en el mes de diciembre de 1986 en esta, se disminuye de 30 a 28 años el tiempo de servicios y de cotizaciones requeridos por el Instituto para otorgar la pensión por jubilación a las mujeres que prestan sus servicios para el Estado.

Se toma en cuenta para efectos de fijar la cuota pensionaria el último año de servicios prestados por el trabajador, en substitución de los 3 años que marcaba la disposición anterior.

En materia de créditos se incrementa de 6 a 12 meses el tiempo de servicios y de cotización solicitados a los trabajadores para conceder los préstamos a corto y mediano plazo, además de establecerse en forma genérica que los intereses por los créditos serán fijados por la junta Directiva.

Finalmente, se establecen nuevas disposiciones que tratan de fortalecer las acciones del Instituto en los aspectos referentes a la Seguridad e Higiene en virtud de que se reconoce al ISSSTE facultades para promover la constitución de comisiones mixtas en los centros de trabajo de las dependencias y entidades afiliadas a su régimen y la constitución de las comisiones consultivas en la materia a nivel nacional y estatal.

Después de enunciar brevemente la evaluación de la Ley del ISSSTE desde su surgimiento hasta la fecha en materia pensionaria, procederemos a señalar el tratamiento que se ha dado a la rama del Seguro de Riesgos del Trabajo desde la Ley de 1925 a la fecha.

RIESGOS DEL TRABAJO

1.- LEY GENERAL DE PENSIONES CIVILES DE RETIRO.

(D.O.F. 19 - VIII - 1925)

TIPO DE PENSION	REQUISITOS	MONTO
*Muerte	-En ejercicio o a con- secuencia del trabajo -Solicitada por fami- liar derechohabiente del trabajador.	50% de sueldo
*Incapacidad Total Permanente.	-Por causa del servi- cio. -Que no existiera cul- pa del trabajador.	1% del promedio del - sueldo de los ultimos 5 años multiplicado por los años de servi- cios.

En este ordenamiento son considerados familiares del trabajador la cónyuge e hijos y a falta de estos, los padres, nietos y hermanos si existía dependencia económica.

El viudo si tenía más de 60 años o si estuviere inca-

pacitado, para los casos de varones la pensión se otorgaba hasta los 21 años.

Para los casos de mujeres hasta los 30 o hasta contraer nupcias.

Para las viudas hasta contraer nuevas nupcias.

2.- PRIMERA REFORMA A LA LEY DE 1925.

(D.O.F. 31-XII-1925)

TIPO DE PENSION	REQUISITOS	MONTO
* Incapacidad Total Permanente	-Por causa del servicio -Que no existiera culpa del trabajador.	50% del sueldo.

Con esta reforma se ve incrementado el monto de la pensión por incapacidad total permanente.

En las siguientes reformas a la Ley 1926, 1927, 1932 no se efectúan modificaciones en materia de Riesgos del trabajo.

3.- LEY GENERAL DE PENSIONES CIVILES DE RETIRO.

(D.O.F. 13-III-1946) "VIGENTE ÚNICAMENTE EN LO RELATIVO A LAS PENSIONES PARA MAGISTERIO".

TIPO DE PENSION	REQUISITOS	MONTO
*Incapacidad Total Permanente	Que la lesión no sea producto de la voluntad del trabajador.	100% del sueldo
*Muerte	Que la solicite un deudo del trabajador.	80% del sueldo en el primer año disminuyendo 10% cada año -- hasta llegar el 50% - en donde quedaba fija.

Una de las características de este ordenamiento, es que se nulifica la transmisión de la pensión a los deudos de un pensionista por incapacidad total permanente entregandoles únicamente 6 meses de la pensión.

4.- LEY DE PENSIONES CIVILES.

(D.O.F. 31-XII-1947).

TIPO DE PENSION	REQUISITOS	MONTO
*Incapacidad total permanente.	-Que la inhabilitación física o intelectual sea por causa o consecuencia del trabajo -Que no sea voluntaria. -Que exista el Dictamen de un médico.	100% del sueldo o sueldos.
*Muerte	-Solicitada por un deudo del trabajador. -Que sea causa o consecuencia del trabajo.	100% del sueldo el primer año disminuyen un 10% cada año hasta llegar al 50%.

Se incorpora el requisito de un dictamen médico, se consideran ya los sueldos que devengue el trabajador al servicio del Estado calculando la cuota pensionaria con el

total de salario devengado por el trabajador.

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

(D.O.F. 30-XII-1959)

TIPO DE PENSION	REQUISITOS	MONTO
*Incapacidad Parcial Permanente	Resultado de un accidente o en enfermedad del trabajo o en trayecto. -Que no ocurra el accidente o enfermedad encontrándose el trabajador en estado de embriaguez o bajo la acción de narcóticos o estupefacientes. -Que no sea con la voluntad del trabajador, intento de suicidio, efecto de riña o de la participación en algún delito.	El porcentaje que corresponda según la tabla de valuación de incapacidades de la Ley Federal del trabajo. Si el monto de la cuota resulta inferior a 600 pesos se paga en sustitución 5 anualidades de la pensión.

TIPO DE PENSION	REQUISITOS	MONTO
*Incapacidad Total Permanente	-Que no sea debido a fuerza mayor extraña al trabajo. (Mismos requisitos)	- 100% del sueldo sobre el que se cubrieron las cuotas.

En la Ley que da nacimiento al ISSSTE en relación con las leyes anteriores incluye en materia de riesgos del trabajo las excluyentes para dejar de considerar ciertas situaciones como riesgos laborales entre ellas al estado de embriaguez el uso de la riña, el suicidio etc.

Considera ya el uso de la tabla de valuación para calcular el porcentaje de lesión, se inicia el pago de 5 anualidades o cubriendo las pensiones integralmente con las aportaciones que para este rubro enteran las dependencias (0.7% sobre el sueldo de los Trabajadores).

Se deja de considerar como familiares derechohabientes a los hermanos y a los nietos y se incluye a la concubina y al concubinario.

6.- REFORMA LA LEY DEL ISSSTE DE 1959

(D.O.F. 2-I-1981)

TIPO DE PENSION	REQUISITOS	MONTO
*Muerte del Trabajador	-Se conservan los de la Ley anterior.	100% del sueldo 5 --- sueldos percibidos -- por el Trabajador.
*Muerte del pensionista por incapacidad parcial o total permanente (transmisión)	-Si es consecuencia de la causa que originó la incapacidad.	100% de la pensión.
	-Si el fallecimiento ocurre por causas ajenas a la incapacidad.	El importe de 6 meses de la pensión.

Con esta reforma, se omite ya la disminución de un 10% anual hasta llegar al 50% se integra a la reglamentación de la materia la forma en que se deberán transmitir las pensiones y se señala ya la compatibilidad de las pensiones por accidentes y enfermedades del trabajo con el disfrute de otras

generadas por servicios prestados.

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

(D.O.F. 27-XII-1983).

TIPO DE PENSION	REQUISITOS	MONTO
*Incapacidad Parcial Perma- nente.	-Conserva los requisi- tos anteriores.	Conserva los mismos - criterios de pago, a excepción de que si - el monto de la pen--- sión es inferior al - 5% del salario mínimo general promedio en - la República Mexicana, se otorgarán 5 anuali dades de la pensión.

En esta Ley ya se omite señalar a la fuerza mayor
extraña al Trabajo como una causa para la negación de un bene-
ficio por Riesgos del Trabajo.

Así mismo como ya se comentó se faculta al ISSSTE
para llevar a cabo acciones de carácter preventivo.

Con lo antes apuntado, se pretende hacer una semblanza de la evaluación tanto en la institución como de la rama del Seguro de Riesgos del Trabajo y de algunas prestaciones de carácter pensionario y crediticio sin profundizar en el análisis de los efectos que pudieron tener los ordenamientos en comento, si es importante referir que dicho análisis, procuraremos llevarlo a cabo directamente a la Ley y en el capítulo correspondiente al Marco Jurídico de los Riesgos del Trabajo.

1.4. INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS.

Antes de iniciar el comentario alusivo a esta institución y en particular a la forma en que se contempla a los Riesgos del Trabajo, es necesario referir algunas cuestiones relacionadas con el trabajo de los militares, cuya condición los encuadra en una situación diferente a los que propiamente podemos llamar Servidores Públicos.

El artículo 89 de la Constitución Mexicana en sus fracciones VI y VII coloca el Ejército la Fuerza Aérea y la Armada a la disposición y mando del Presidente de la República para atender la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

El artículo 123 Constitucional apartado "B" fracción

XVII establece :

"Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior se registrá por sus propias Leyes..."

Esta disposición constituye el fundamento de la Ley del ISSFAM.

El artículo 129 del ordenamiento fundamental prevee, "En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar, solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos fortalezas y almacenes que dependen inmediatamente del Gobierno de la Unión, o en los campamentos, cuarteles o depósitos que fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de tropas."

Así mismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Reglamentaria del artículo 90 constitucional, dentro de la distribución de los negocios del orden Administrativo de la Federación, considera a las Secretarías de Marina y de la Defensa Nacional y por tanto subordina a estas y a sus trabajadores al poder Ejecutivo. Sin embargo, conforme al artículo 123 Constitucional apartado "B" fracción XIII antes mencionada, en materia de trabajo, se rigen por sus

propias Leyes, lo que en la práctica origina división de una misma categoría de trabajadores en una sola Dependencia, ya que el personal civil de la industria militar se afiliaba al ISSSTE y a los militares al ISSSFAM, cuyo tratamiento en materia de Riesgos del Trabajo es diferente y de manera fundamental en las pruebas y su dictaminación, independientemente de la causa que generó la incapacidad para el desempeño de las labores. Lo anterior hasta el momento en que la Secretaría de la Defensa Nacional decidió liquidar al personal civil que no quiso imponerse al régimen militar, por lo que en la actualidad no existe personal civil.

La Ley del ISSFAM, en materia de los Riesgos del Trabajo que ocurran a los miembros de las fuerzas armadas, prevee en los artículos 21 fracciones II y III, 31 fracción I y III y 32 y en las tablas que por categorías clasifican dichos Riesgos, los elementos para el cálculo tanto del haber de retiro al marino o militar que se inutilice por causa de su servicio ya sea en acción de armas o en otros actos del mismo; como la pensión a sus familiares en caso de fallecimientos.

Define en el artículo 19:

a) Haber de Retiro.- La prestación económica vitalicia a que tienen derecho los militares retirados en los casos -

y condiciones que la propia Ley señala.

b) Pensión.- La prestación económica vitalicia a que tienen derecho los familiares de los militares en los casos y condiciones que fija la misma Ley.

Cabe destacar que concurren en esta Ley para la obtención de un haber de retiro tanto los Riesgos del Trabajo como el retiro por años de servicios y el retiro por inutilización por causas ajenas al servicio, indistintamente.

El retiro es una facultad del Estado para separar del activo a los militares de ocurrir alguna de las causales previstas en la Ley, entre las que se encuentran los Riesgos del Trabajo, sin embargo el Presidente de la República o la Secretaría ya sea la de Marina o la de la Defensa Nacional, pueden ejercitar el derecho de retención y dejar sin efecto las resoluciones de otorgamiento de beneficio.

Esta Ley a diferencia de la Ley del ISSSTE contempla dentro de los familiares derechohabientes además de los previstos en esta última, a los hermanos menores y mayores incapacitados y hermanas solteras.

La carga de la prueba no recae en el militar, sino en los informes, tanto del comandante de quien dependa el

militar en los casos de inutilización por acción de armas o muerte por la misma causa y el servicio médico, en el caso de incapacidades parciales o totales permanentes.

El haber de retiro o la pensión de acuerdo a las tablas que clasifican en categorías las lesiones, prevén el monto en función de los años de servicios y la antigüedad en el grado militar para el caso de las incapacidades parciales permanentes graves (categoría) ya que en las que no son graves quedan sin categoría. Para el desempeño de actividades administrativas, y una lista de padecimientos que ameritan el cambio de arma a petición del médico, cuando la inutilización es menos del 20%. Finalmente se puede concluir que las diferencias que contempla una Ley y otra y el tratamiento que se da a la rama del seguro de riesgos del trabajo en ambas instituciones de seguridad social, que aunque las diferencia el trabajo que realizan sus afiliados, ambas son protectoras de los trabajadores al Servicio del Estado; situación que debe tomarse en cuenta para que se piense en el futuro, en dar congruencia a un sistema de Seguridad Social integral y no por cuestiones políticas dejar al arbitrio de la negociación, el nacimiento de sistemas particulares en otras Dependencias que dependen del Ejecutivo Federal, que en última instancia sólo limitan el derecho a la Seguridad Social en cada sector, de acuerdo a los intereses del gobierno en turno y los representantes de los grupos de poder.

Verbigracia, en el siguiente apartado se hará mención de otras Instituciones análogas.

Por otra parte, cabe comentar que en materia de prescripción, del derecho en este régimen, los interesados pierden su derecho si el militar causa baja, situación contraria en el ISSSTE, en donde no se pierde el derecho, sino por el contrario es imprescriptible y se puede ejercitar en cualquier tiempo; así mismo en cuanto a las pruebas además de los que la Ley del ISSSTE contempla para cada tipo de solicitante, la Ley del ISSSFAM agrega la de la comprobación del grado militar, que en el caso de los Coroneles y Generales deben presentar adicionalmente la ratificación del Senado para tener derecho a la pensión o haber de retiro en su caso con el sueldo de ese grado militar.

En materia de prevención la Ley que se comenta es omisa, toda vez, que no prevee disposición expresa para evitar que estos servidores públicos con menoscabo de su salud y algunas veces con la pérdida de su vida (salvo las acciones de guerra) ejerciten el derecho constitucional a la Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Como se ha dejado apuntado en párrafos anteriores,

todos aquellos que desempeñamos un trabajo por sencillo o complicado que este sea, estamos expuestos a sufrir una contingencia derivada de su realización.

El trabajo que en este momento nos ocupa está primordialmente orientado al análisis de los Riesgos del Trabajo a que están expuestos los Trabajadores al Servicio del Estado que se encuentran afiliados al régimen de Seguridad Social que otorga el ISSSTE.

Pero si bien es cierto que el enfoque es especial y particularmente para estos trabajadores, el estudio no estaría completo si no se hace alusión a otros trabajadores al Servicio Civil de la Federación, que también están expuestos a riesgos y que no reciben las prestaciones de seguridad social por parte del ISSSTE.

Este apartado, en el que haremos referencia a la cobertura de la rama del seguro de riesgos del trabajo en otras instituciones del sector público no afiliadas al régimen del ISSSTE, pretende enunciar algunas diferencias en el otorgamiento de una prestación de seguridad social entre distintos servidores públicos.

La selección de las empresas del sector paraestatal a las que enfocamos el estudio, fue realizada pensando un

poco en la siniestralidad que puede presentarse en ellas, debido a las funciones que realizan, hablamos de una selección en virtud de que si orientáramos el análisis a todas y cada una de las que constituyen el sector público no afiliado al régimen del Instituto, podríamos caer en una serie de repeticiones innecesarias, toda vez que tratase de la empresa particular o del estado de quien se trate, deberán fundamentar su concepto de riesgo de trabajo y las prestaciones que de él se derivan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal del Trabajo.

PEMEX

Petróleos Mexicanos, es un organismo Público descentralizado del Gobierno Federal, fue creado através del decreto de 7 de junio de 1938, sus objetivos, estan orientados a la extracción manejo control almacenamiento etc, del Petróleo y sus derivados en todas sus actividades utiliza el Trabajo del hombre y por la naturaleza de las mismas, este se encuentra expuesto a sufrir riesgos del trabajo.

Este organismo, para cubrir las prestaciones derivadas de los accidentes y enfermedades del Trabajo se apega estrictamente a lo dispuesto por el contrato colectivo de trabajo, celebrado entre Petróleos Mexicanos y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, mismo

que para esta materia se sustenta en la Ley Federal del Trabajo rebasandola en algunas de sus prestaciones.

Adopta las definiciones de riesgos del trabajo accidentes de trabajo y enfermedades del trabajo contenidos en los artículos 473, 474 y 475 de la Ley antes aludida (cláusula 125).

Como un comentario adicional, al referirnos a la cláusula 125 conviene mencionar, que la experiencia que PEMEX tiene en las lesiones de caracter laboral que se pueden presentar en esta empresa, le permite identificar y por tanto amparar algunas enfermedades o lesiones adicionales a los contenidos por los artículos 513 y 514 de la Ley Federal del Trabajo; las cuales se listan en la propia cláusula 125. Situación que no ocurre para los trabajadores amparados bajo el régimen del ISSSTE.

En la cláusula 126, se prevén todos los aspectos relacionados con los accidentes conocidos como un proyecto.

En general se puede apreciar una amplia protección tanto a las personas que han sufrido un accidente o enfermedad del trabajo como en materia de prevención.

COMPANIA DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO S.A. (en liquidación).

Para fundamentar la razón por la que citamos a los trabajadores al servicio de la Compañía de Luz y Fuerza del centro, en relación con la forma en que les son atendidas las prestaciones derivadas de los riesgos del trabajo, baste referir lo que señala el artículo 28 de nuestra Constitución Política en su parrafo cuarto. "No constituirán monopoli-
lios LAS FUNCIONES QUE EL ESTADO EJERZA de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda; correos; telégrafos, radio, telegrafía y la comunicación vía satélite, emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; Petróleo y los demas hidrocarburos petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; Ferrocarriles etc..." si se señala como función del Estado, entonces los trabajadores que la desempeñan son trabajadores al servicio del Estado, sin embargo estos trabajadores en función de su contrato colectivo de trabajo, pertenecen a un régimen de excepción por lo que las prestaciones en materia de riesgos del trabajo y su prevención difieren de las de los trabajadores afiliados al regimen del ISSSTE de manera fundamental en los siguientes aspectos:

Cobertura más amplia, indemnización superior a lo establecido en la Ley Federal del Trabajo, independiente de

la pensión que resulta, misma que debe cubrir el Instituto Mexicano del Seguro Social; tanto en las incapacidades parciales y totales permanentes como en los casos de fallecimiento; en el caso de los parciales permanentes el derecho a percibir el sueldo de la substitución en puestos de carácter permanente aun cuando no lo pueda desempeñar y continuar con sus derechos escalafonarios.

Si la empresa fuera responsable del riesgo del trabajo por violación a las disposiciones de seguridad e higiene los trabajadores tienen derecho a un 50% adicional de las obligaciones pecunarias, que establece el contrato colectivo para cada tipo de incapacidad e inclusive en los casos de fallecimiento.

Se ha podido constatar en los ejemplos comentados que existen trabajadores al servicio del estado de la administración pública paraestatal, que disponen de sus propios sistemas de seguridad social por lo cual no están afiliados al ISSSTE. Existen también, trabajadores del Poder Ejecutivo y algunos órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal; en estos casos de excepción es necesario que el Gobierno de la República fije la competencia y atribuciones de alguna autoridad en donde no existe un órgano rector en materia de riesgos del trabajo y su prevención, toda vez que es necesario establecer congruencia y racionalidad al sistema nacional de Seguridad Social, y de alguna manera, una vigilancia más

estrecha con este tipo de entidades públicas, a fin de que se cumpla un beneficio de los trabajadores con los preceptos de seguridad e higiene en el trabajo.

La protección de los Trabajadores y sus derechohabientes en un régimen democrático debe ser por igual; en consecuencia no puede abandonarse un aspecto tan trascendente como es la salud de los trabajadores al Servicio del Estado, a los aspectos de poder económico o político, o la capacidad de negociación de las cúpulas sindicales y dejar que algunos obtengan protección amplia y suficiente y otros ni el mínimo indispensable.

CAPITULO SEGUNDO

MARCO JURIDICO DE LOS ACCIDENTES Y ENFERMEDADES DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Si bien es cierto que la evolución del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, ha dejado en nuestro país, una gran cantidad de normas encaminadas a proteger a los hombres que prestan un servicio personal subordinado (trabajo), también lo es, que por existir "distintos tipos de relaciones laborales", el marco jurídico que las ampara será distinto, toda vez que las propias Leyes se circunscriben en su aplicación a determinadas características del empleador y del empleado.

Basta decir, que el propio artículo 123 divide a los trabajadores en trabajadores del sector privado y trabajadores del sector público; de ahí la necesidad de señalar cuales son y de dónde emanan las normas que sustentan la rama del Seguro de Riesgos del Trabajo que nos ocupa en este estudio.

2.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

Con el propósito de conservar el orden jerárquico normativo que guarda nuestra legislación, partiremos del análisis de las normas contenidas en la Constitución, fuente

originaria de toda la legislación Mexicana, en cualquier Orden Jurídico, la Constitución es la norma suprema y en ella se contienen los postulados para la organización y bienestar de un pueblo emana de la voluntad y acuerdo de la colectividad y por tanto presupone en sí misma el principio de legalidad que conlleva la existencia de un orden jurídico creado y sustentado en su propio contenido.

Artículo 4^o CONSTITUCIONAL

"... Toda persona tiene derecho a la protección de la Salud...."

Antes de efectuar los comentarios alusivos al artículo cuarto constitucional, consideramos conveniente apuntar, primero, que salud debe ser entendida como:

"Un completo estado de bienestar físico mental y social, y no simplemente la ausencia de enfermedades."(28)

Segundo, que la garantía contenida en el precepto aludido es una garantía social y su alcance involucra a toda

(28) Cohen, Noemi Trabajadores y Seguridad Social en América Latina. IMSS, México 1982. pág. 37.

la población incluyendo desde luego a los trabajadores al servicio del estado.

Si reflexionamos, en que son los propios trabajadores al servicio del Estado, quienes contribuyen con éste para el cumplimiento de sus fines, podemos pensar, que sin hacer distinciones o diferencias favorables, deberían contar con una protección integral de su salud; enmarcandonos en el tema en cuestión es válido señalar, que actualmente las condiciones de seguridad e higiene que imperan en la gran mayoría de las Dependencias del Estado, distan en mucho de ser las mínimas indispensables para proteger la salud de las personas que en ellas laboran, es notoria la falta de ventilación, el hacinamiento, las escaleras en mal estado, las instalaciones eléctricas inadecuadas, la mala iluminación y en muchos casos, el manejo de agentes contaminantes que rebasan los máximos permisibles; así como el manejo de sustancias tóxicas sin el control o la protección mínima, y por que no referir, que en los propios servicios de salud (hospitales, clínicas del I.S.S.S.T.E., D.D.F. y S.S.), el manejo de pacientes infecto contagiosos es indiscriminado, colocándose en situaciones insalubres o peligrosas, principalmente al personal más desprotegido (trabajadores de limpia, mantenimiento, enfermeras, etc.) así, podríamos seguir enumerando más condiciones que ponen en peligro la salud y la propia vida de los servidores públicos.

Pero es conveniente señalar primero, que el artículo 14 del instructivo número diez del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, hace referencia a que los centros de trabajo de nueva creación deberán ser planeados, instalados, organizados, y puestos en funcionamiento de modo que la exposición de los trabajadores a las sustancias químicas no exceda de los niveles máximos permisibles.

Consideramos, que el alcance de esta disposición no debiera limitarse al aspecto relacionado con las sustancias químicas sino comprender todos los aspectos involucrados en el logro de condiciones del trabajo que no pongan en entredicho la salud de los trabajadores.

De la aplicación real de los preceptos contenidos en el ordenamiento antes citado, nos ocuparemos en capítulos subsecuentes, toda vez que para su análisis requerimos de señalamientos específicos de la supletoriedad de las normas y para ese efecto se ha destinado un apartado específico, por el momento, sólo se comentará que no se aplica ni su contenido ni las sanciones que contempla.

El artículo 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala. "Las condiciones Generales de Trabajo se fijaran por el titular de la Dependencia respec-

tiva , tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente, a solicitud de éste, se revisarán cada tres años".

La concertación entre el titular de la dependencia y el Sindicato (líderes) presupone desde luego un acuerdo que se supedita a los intereses de las partes y que en la mayoría de las ocasiones no es avalado por el consenso de los trabajadores, esto trae como consecuencia inherente, el descuido de las condiciones de seguridad e higiene en los centros laborales esta situación, conlleva la afectación de los trabajadores en un derecho que de ninguna manera y por ningún motivo es negociable y no se debe sujetar a las ventajas que los involucrados puedan obtener.

En los reglamentos de condiciones generales de trabajo de cada Dependencia o Entidad del Sector Público, se establecen los términos en que deberán prestar sus servicios los trabajadores (artículo 88 de la LFTSE) irónicamente estos ordenamientos antes que preveer que el medio ambiente laboral sea el más adecuado para evitar los riesgos del trabajo en el desempeño de las labores; en su gran mayoría contemplan compensaciones a los empleados que trabajan en lugares insalubres o peligrosos.

Podríamos citar varios ejemplos, pero ante todo mencionaremos lo contemplado en el ordenamiento de la Institu-

ción que debe ocuparse de prevenir los riesgos laborales de todos los trabajadores del Estado incluyendo los propios, el ISSSTE en su Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo, antes que señalar medidas de protección adecuadas para proteger al personal que labora en áreas consideradas con un cierto índice de riesgo como pueden ser, dotarlo del equipo que lo resguarde de los daños a la salud, señalar rotación de jornadas para desintoxicación, licencias con goce de sueldo con el mismo propósito, exámenes periodicos que permitan conocer la salud del trabajador su disposición física para seguir desempeñando la misma actividad, contempla en sus artículos 78 y 79 el pago de un sobresueldo que más que ayudar a la protección del trabajador parecería que se le pagará en distintas emisiones la pérdida paulatina de su salud y en ocasiones de su vida.

En el resultado de la presente investigación, en cuanto a la realidad administrativa del tratamiento de la compensación del 20% de sobresueldo, es aún más irónico, en virtud de que el citado reglamento limita las labores que dentro de las actividades que se desempeñan en el Instituto deberán considerarse insalubres o peligrosas, por tal motivo la Comisión Nacional Mixta de Seguridad e Higiene (órgano encargado de resolver sobre las controversias que se susciten para el pago del multicitado 20%) recibe una gran cantidad

de solicitudes que van desde la inclusión en dicha prestación adicional a secretarías, mecanógrafas porteros etc. en general personal que no se encuentra expuesto a las condiciones para las que se tiene previsto, hasta trabajos verdaderamente expuestos a riesgos; lo antes comentado podríamos justificarlo si reflexionamos en el interés que pueden tener los trabajadores de recibir un poco más de dinero que el fijado para la plaza que ocupan.

Retomando nuevamente la garantía social establecida en el cuarto numeral de nuestra Constitución, y que enfocaremos en este momento a los riesgos del trabajo por comprender en sí misma la salud en general de manera integral, tanto del trabajador como de su familia, sin importar la naturaleza de la relación laboral a la que se este sujeto; de dicha garantía nace su Ley Reglamentaria denominada "Ley General de Salud" la cuál en su artículo 3^o señala:

"En los términos de esta Ley es materia de Salubridad General:

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

XIV.- La salud ocupacional.

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

Así mismo, en su Título Segundo denominado Sistema Nacional de Salud, el artículo 5^o define:

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

El contenido del artículo 7^o de la ley de referencia, encarga la coordinación del Sistema Nacional de Salud a la Secretaría de Salud.

Pareciera que los preceptos señalados encuadran a los riesgos del trabajo de los servidores públicos y su prevención pero, es importante comentar que la Secretaría de Salud constituida como Cabeza de Sector, es excluida en lo relativo a la atención de los riesgos de los trabajadores del sector público aún con las atribuciones conferidas por la Ley antes mencionada, lo anterior ocurre por disposición de la Ley Orgáni

ca de la Administración Pública Federal, que señala en su artículo 3º Fracción XVII " a la Secretaría de Salud corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

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

Lo antes comentado, podría significar una incongruencia, toda vez que esta dependencia debiera disponer de facultades expresas que le permitan vigilar la salud de los empleados públicos y no solamente dejarlos al amparo de la previsión social enmarcada en la figura del Seguro Social.

En la protección integral de la Salud quedan contempladas todas las acciones, que necesariamente deban dirigirse a prevenir y aliviar en su caso las situaciones o factores que incidan en la Salud de la población, incluyendo desde luego a los trabajadores, por tal razón debiera considerarse a la Secretaría de Salud con su investidura directiva de un sector, como la responsable de establecer las directrices relativas a la salud de los trabajadores, incluyendo la prevención de los riesgos laborales, para que no sólo las Instituciones de Seguridad Social se encarguen de lo relativo a los riesgos del trabajo ya que en esencia y por razón de recursos,

para lo que corresponde al sector público, estas se han cons-
treído a la reparación del daño.

ARTICULO 26 CONSTITUCIONAL

Hacemos referencia al presente numeral de nuestra Carta Magna, en virtud de que en el se sustenta el Sistema Nacional de Planeación Democrática para el desarrollo Nacional, la Ley de Planeación, El Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, disposiciones que involucran de manera directa al ISSSTE, toda vez que como parte de la Administración Pública Federal, debe sujetar todos sus programas a lo dispuesto por el artículo 26.

Con respecto a la Rama del Seguro de riesgos del trabajo consideramos conveniente anotar algunos de los artículos más importantes de la ley de Planeación.

(ARTICULO 2o. LEY DE PLANEACION).

"La Planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos, políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello estará basada en los siguientes principios:

Fracción III.- La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejora en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria.

Fracción V.- El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país promoviendo la descentralización de la vida nacional.

Fracción VI.- El equilibrio de los factores de la producción que proteja y promueve el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.

El presente artículo, es la base de la planeación operativa del seguro de riesgos del trabajo, su desconcentración de funciones y la prevención de riesgos como medio protector del propio trabajador y del trabajo mismo.

Sobre el particular, sólo nos restaría preguntarnos en relación con la fracción III del numeral referido ¿Realmente existe la igualdad de derechos en la prevención de accidentes o enfermedades del trabajo de los Burócratas? entendida está como una necesidad básica de la población y como un elemento

importante en el mejoramiento de la calidad de vida.

(ARTICULO 3o. LEY DE PLANEACION.)

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

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

El ISSSTE, en su nivel jerárquico administrativo, debe llevar a cabo la planeación para la cobertura y prevención de los riesgos del trabajo, tomando en consideración los parámetros, y lineamientos planteados por este artículo.

(ARTICULO 11 LEY DE PLANEACION)

"En caso de duda sobre la interpretación de las disposiciones de esta Ley, se estará a lo que resuelva para efectos

administrativos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto".

El presente artículo deposita en la Secretaría de Programación y Presupuesto la labor de interpretar la Ley de Planeación y por tanto lo concerniente a la Planeación administrativa de los riesgos del trabajo en el ISSSTE.

(ARTICULO 15. LEY DE PLANEACION).

Dispone la competencia que en materia de planeación económica le corresponde desempeñar a la Secretaría de Programación y Presupuesto; encuadrando dentro de su contenido las aportaciones que las dependencias y Entidades deben hacer (0.75% sobre el salario de cada trabajador) para cubrir la rama del Seguro de Riesgos del Trabajo.

(ARTICULO 16. LEY DE PLANEACION)

Señala las atribuciones de las Dependencias de la Administración Pública Federal en materia de Planeación, por lo que corresponde al Instituto en esta rama específica, de atribuciones pertenece en lo general y sustancial a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, cabeza del sector en el cuál se ública a los riesgos del trabajo, aún cuando algunos

aspectos particulares podrían emarcarse en el ámbito de competencia de otros sectores.

(ARTICULO 17 LEY DE PLANEACION)

Señalan las atribuciones de las autoridades paraestatales en materia de planeación, el ISSSTE pertenece a la Administración Pública Paraestatal, como Institución depende directamente del Ejecutivo Federal y por las funciones que desempeña se puede denominar multisectorial por la diversa naturaleza administrativa de tales funciones.

(ARTICULOS 31 Y 32 LEY DE PLANEACION).

Contemplan la forma de aplicación del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales dentro de los que se encuadra a la Seguridad Social en su parte relativa a la rama del Seguro de Riesgos del Trabajo.

Lo dispuesto por el artículo 37 de la ley de Planeación en donde se faculta a las Entidades Paraestatales "Para concertar la realización de acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados", es el fundamento para que el ISSSTE convenga acciones con las instituciones

o particulares que por su actividad se encuentren relacionados con los riesgos del trabajo, primordialmente en lo relativo a su prevención.

Por su parte, el artículo 38 de la Ley antes referida prevee la obligatoriedad en el cumplimiento de las acciones concertadas, estableciendo en los convenios o contratos que se celebren "Las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento a fin de asegurar el interes general y garantizar su ejecución en tiempo y forma".

Las acciones administrativas de concertación que el Instituto lleve a cabo con otros grupos o instituciones primordialmente en los aspectos de prevención deberán preveer las medidas más viables y flexibles que le permitan garantizar su cumplimiento.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994 en el punto 6 referente al acuerdo Nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida, en la parte correspondiente a salud, asistencia y seguridad social (punto 6.2.3) señala "La Salud no resulta meramente del sólo progreso económico y social; requiere de acciones específicas para prevenir, preservar o restituir la integridad y vitalidad física y mental de los individuos en todas las esferas donde pueden estar expuestos a distintos riesgos, el hogar el trabajo, las activi-

dades de la vida cotidiana y el medio ambiente principalmente; este postulado guía al ISSSTE en materia de prevención de riesgos del trabajo, rehabilitación laboral etc.

ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL

"El Congreso tiene la facultad:

X... Para expedir las Leyes del Trabajo reglamentarias del artículo 123".

"Los principios constitucionales relativos a la parte del derecho social que atiende a las relaciones laborales y a la previsión social, no podrán ser eficaces sin las --- Leyes que permitan su aplicación a casos -- concretos". (29)

La parte final de la fracción X del artículo 73 constitucional, es el fundamento formal de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como de la Ley Federal del Trabajo, principales ordenamientos en los que se rige lo relativo al tratamiento

(29) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada", Instituto de investigaciones Jurídicas México 1985. pág. 174.

de los accidentes y enfermedades laborales de los Servidores Públicos y su Prevención.

ARTICULO 89 CONSTITUCIONAL

"Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

1. Promulgar y ejecutar las Leyes que expida el congreso de la Unión proveyendo en la esfera Administrativa a su exacta observancia."

La facultad reglamentaria prevista por la fracción I del numeral apuntado reviste importancia para los aspectos referentes a la seguridad e higiene, en virtud de que permita la intervención directa del Ejecutivo Federal para la expedición de reglamentos que tiendan a concretar lo dispuesto por las leyes generales y proteger la salud y vida de los trabajadores.

ARTICULO 90. CONSTITUCIONAL

"La Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de

Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las Leyes determinarán las relaciones entre las Entidades Paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

La Ley a que se refiere el presente artículo es la Ley Orgánica de la administración Pública Federal, en la cual se distribuyen las competencias y atribuciones para el desarrollo del trabajo de la administración pública de nuestro País, incluyendo la función pública de seguridad social en la que podemos encuadrar a los Riesgos del Trabajo de los empleados al servicio de los tres poderes de la unión. Antes de dar tratamiento al ordenamiento vigente en el que se contemplan los Riesgos del Trabajo de los Servidores Públicos es necesario comentar algunas atribuciones de las distintas Secretarías de Estado que de manera fundamental influyen y se relacionan con el desempeño de esta actividad; el artículo 21 de la LOAPF contempla las bases de coordinación intersecretarial y la participación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal en esa coordinación cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

En el capítulo II, de la competencia de las Secreta-

rias de Estado y los Departamentos Administrativos, se enlistan las 18 Dependencias que se harán cargo del estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, las cuales estarán subordinadas al Ejecutivo Federal; y los directamente relacionados con el ISSSTE son las siguientes:

- Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Secretaría de desarrollo Urbano y Ecología.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

(ARTICULO 32 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL).

"A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Fracción X.- Establecer normas, lineamientos y políticas en materia de Administración remuneraciones, Capacitación y Desarrollo de Personal, así como coordinar y vigilar la operación del sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal."

Es competencia de esta Secretaría dictar las normas de Capacitación de los Trabajadores (incluyendo Autoridades), en los ambitos inherentes a la Seguridad e Higiene en el

Trabajo que van desde la simple tramitación de un aviso de accidente hasta la prevención y control de los Riesgos del Trabajo.

Fracción XVII Coordinar y Desarrollar los Servicios Nacionales de Estadística y de información geográfica, establecer las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los Sistemas Nacionales Estadísticos y de información geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El ISSSTE como Institución encargada de atender los Riesgos del Trabajo de los Servidores Públicos y de su Prevención debe preocuparse por disponer de la base de datos estadísticos que le permitan orientar las mínimas actividades preventivas que se realizan, al lugar dónde se requieren y de ser posible con la medida y calidad en que se necesitan.

En 1986, no se disponía de estadísticas, hoy en día existe ya una coordinación con la SPP, a través de su subcomisión de estadística y el ISSSTE que da inicio ya a una labor de la que anteriormente no se habían ocupado.

(ARTICULO 37 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL)

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

Fracción XV formular y conducir la política de saneamiento ambiental en coordinación con la Secretaría de Salud."

El saneamiento ambiental incluye desde luego el medio en el que los Servidores Públicos prestan sus servicios, que en un gran número de dependencias carece de la pureza indispensable para respirar debido a una gran cantidad de elementos, que lo alteran.

- Edificios construidos sin ventilación natural y en los que el 85% de las personas que ahí permanecen "fuma".

- El monóxido de carbono producido por la simple respiración.

- La promiscuidad (laboral) y el hacinamiento.

- La humedad en algunos centros de trabajo, las alteraciones del medio ambiente antes señalados nos obligan a pensar, que la fracción a la que nos estamos refiriendo

debe ser cumplida por las Secretarías involucrados en relación con el ISSSTE para que a través de las medidas que se adopten disminuya la cantidad de contingencias laborales.

(ARTICULO 38 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL)

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

Fracción XVII.- Organizar, promover y supervisar programas de capacitación y adiestramiento en coordinación con las dependencias del Gobierno Federal, los Gobiernos y los Municipios. Las entidades Públicas y Privadas."

Para que los programas de capacitación y adiestramiento puedan considerarse completos, sería conveniente, que contemplaran aspectos relacionados con la Seguridad e Higiene laboral con la prevención de accidentes y con la tramitación de las pensiones generadas por estos conceptos, lo anterior, debido a la palpable necesidad de educar a los trabajadores en esta rama de la seguridad social haciéndoles comprender, la importancia que tiene prevenir los infortunios laborales y valorar los conceptos de integridad física y salud en el trabajo.

(ARTICULO 39 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL).

"A la Secretaría de Salud corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Fracción VI.- Planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud, prever a la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas que presten servicios de salud, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud".

Como ya lo comentamos en párrafos anteriores, la planeación, reglamentación, coordinación y evaluación del sistema tendiente a asegurar que el derecho a la protección de la salud se vea materializado es la Secretaría de Salud y esta función debería involucrar al ISSSTE en todos sus aspectos puesto que la salud implica el completo estado de bienestar físico y mental y en ello considera también a los Riesgos del Trabajo.

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

La ocurrencia de accidentes y enfermedades de los servidores públicos se ve influenciada en gran medida por la ingestión de bebidas embriagantes, una coordinación adecuada entre el ISSSTE y la Secretaría de Salud para disminuir el consumo de alcohol en la población, disminuiría el índice de accidentabilidad y por consecuencia el índice de riesgos de trabajo en el sector público y privado.

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

Reiteramos el comentario alusivo a la importancia que consideramos debe tener la Secretaría de Salud en aspectos referentes a la previsión social de los Servidores Públicos; esta fracción traslada la competencia a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la cual contempla todo lo concerniente a los riesgos laborales incluyendo la prevención en el sector laboral; nos atrevemos a sugerir que en el establecimiento adecuado de coordinación entre otras dependencias no perjudicaría la competencia exclusiva sino por el contrario podría resultar en beneficio de los Servidores Públicos.

(ARTICULO 40 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL)

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

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

El artículo 123 Constitucional esta formado por dos apartados el "A" y el "B", si nos referimos simple y llanamente al contenido del 123, podemos pensar que involucramos a los dos sectores laborales que éste ampara y parecería que la facultad contemplada en la fracción antes citada, la cual se resume en vigilar la observancia de las disposiciones laborales y de previsión social que prevee, se debe dar tanto en el sector privado como en el sector público, situación que no es real, toda vez que el contenido de la fracción en comento, solo hace referencia a la Ley Reglamentaria del apartado "A" del numeral multicitado, sin mencionar a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado la cual reglamenta el trabajo de los servidores públicos amparados por el apartado "B".

Por otra parte, es importante apuntar que en ningún artículo de la Ley Orgánica se contempla una disposición que nos señale a quien corresponde la competencia de vigilar la aplicación y observancia de las normas previstas en el apartado "B" y en su Ley Orgánica, aquí encontramos una más de las lagunas de ley en el marco legal del trabajo al servicio de la Federación y por consecuencia de los riesgos laborales que de él se deriven.

El hecho de que el artículo 123 se haya adicionado con un apartado "B" que distingue entre un tipo de trabajadores y otro señalándoles en muchos casos derechos distintos y haciéndolos desiguales en el tratamiento de la Ley laboral debe ser resultado de razones políticas y también podemos encuadrar la carencia antes señalada en razones de competencia y de jerarquía entre los distintos órganos de Gobierno.

Si a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se le dieran atribuciones expresas en aspectos referentes al trabajo burocrático y ejerciera las que le otorga su reglamento interior en materia de inspección y vigilancia a las labores de los servidores públicos, no sería lejana la posibilidad de que un gran número de dependencias y entidades públicas, se tuvieran que cerrar por no dar cumplimiento a las normas mínimas de Seguridad e Higiene.

Así mismo, las autoridades de algunos centros de trabajo tendrían que considerar una partida presupuestal destinada a gratificaciones, para que los inspectores del trabajo no reportaran ciertas anomalías; así como lo llegan a hacer algunos patrones del sector privado.

Las situaciones antes descritas no se dan, ni podrían darse en virtud de que la Secretaría del Trabajo no dispone de las atribuciones para llevar a cabo en el trabajo del sector público la debida inspección y vigilancia de las condiciones laborales.

Aún más, si a esta dependencia del ejecutivo se le otorgaran tales atribuciones, estaríamos hablando de un órgano superior a los demás, es decir de una Secretaría que estaría muy por encima de las demás y que por tanto requeriría de una infraestructura mayor colocandose entre el ejecutivo y sus demás dependencias, cuando menos en lo que a la materia de trabajo se refiere.

De lo anterior, consideramos conveniente reformar el contenido de la fracción I del artículo 40 de la LOAPF de tal forma que se ampare también a los trabajadores del Estado, cuando menos al nivel de norma aún cuando en la realidad sea casi imposible, así mismo que se pugne por establecer o bien definir el órgano o autoridad encargado de la vigilancia

de las normas mínimas de seguridad e higiene para los Servidores Públicos.

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

Primero cabría preguntarnos ¿los Burócratas pueden considerarse como un sector productivo? si la respuesta es negativa, entonces ¿no tienen derecho a la capacitación en esta materia?. Al parecer la fracción aludida nuevamente se refiere solo a los trabajadores del apartado "A", toda vez que está enfocada primordialmente a incrementar la productividad y no contempla la capacitación para una mejor prestación de los servicios públicos.

Por otra parte, en relación con la prevención de los riesgos del trabajo, la capacitación e investigación, el ISSSTE debe coordinarse y convenir con las Secretarías de Educación Pública, Trabajo y Previsión Social, Salud y Programación y Presupuesto, para establecer acciones de promoción y asesoría.

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

De la fracción anterior, emano el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo y sus Instructivos, si la propia fracción se refiere a la seguridad y la higiene industriales es lógico pensar que el reglamento aludido, fue elaborado y estructurado de acuerdo con el trabajo que se desempeña en la rama de la industria y que si bien es cierto puede ser aplicable al sector público en los aspectos en que las labores concuerden, también lo es que no se realizaron las investigaciones necesarias dentro del ámbito burocrático que permitan dictar medidas acorde con el trabajo que en el se desempeña.

Por está razón, consideramos conveniente realizar los estudios adecuados para disponer en el sector público de un reglamento propio o bien al ya existente adicionarle los aspectos o necesidades detectadas en el desempeño de las funciones de los servidores del Estado.

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

Las estadísticas son elementos de gran importancia en la Prevención de los riesgos del trabajo, toda vez que permiten definir cuales son y donde se encuentran las áreas que tienen mayores índices de frecuencia y siniestralidad y encaminar las medidas jerarquizando prioridades y urgencias, en la prevención de los riesgos del trabajo.

El ISSSTE debe redoblar esfuerzos para disponer de indicadores confiables en esta materia, coordinandose con las Secretarías de Programación y Presupuesto y Trabajo y Previsión Social para fortalecer sus acciones preventivas.

"Fracción XVI. Establecer la política y coordinar los servicios de seguridad social en la administración pública federal..."

La Seguridad Social como rama del derecho, no puede limitarse solamente al aspecto laboral, ni tampoco a lo referente a la previsión social y por tanto, no podemos ubicarla en esta atribución de la Secretaría del Trabajo, por otra parte, ya comentamos en párrafos anteriores que la secretaria de referencia no dispone de las atribuciones y jerarquía real para dar cumplimiento al contenido de esta fracción y por tanto la encuadramos entre una de las normas que prácticamente no se aplican.

(ARTICULO 45 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL)

"Son organismos descentralizados las entidades creadas por Ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten."

Al ISSSTE lo podemos ubicar como organismo descentralizado creado por Ley, que dispone de personalidad jurídica y patrimonio propio y que depende directamente del titular del poder ejecutivo.

En el artículo quinto de la Ley Federal de Entidades Paraestatales se establece, que el ISSSTE y los demás organismos de estructura análoga (IMSS INFONAVIT ISSFAM etc.) se registrarán por sus Leyes específicas en cuanto a la estructura de sus órganos de gobierno y vigilancia, limitando su funcionamiento, desarrollo, operación y control a las disposiciones de esa ley en los aspectos no comprendidos o que no se opongan a sus leyes específicas.

ARTICULO 121 CONSTITUCIONAL

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

Toda vez que el otorgamiento, transmisión o término de las prestaciones originadas por un riesgo del trabajo esta estrechamente vinculado con actos del estado civil (matrimonio, nacimiento, divorcio, adopción, concubinato, etc.), el numeral de referencia debe ser tomado como fundamento para la aplicación de la legislación local.

ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

"Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

El congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir Leyes sobre el Trabajo; las cuales regiran:

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores:

Fracción XI. La Seguridad Social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades Profesionales,..."

Se ha hecho referencia en otro apartado que la redacción original del artículo de referencia no contenía el apartado "B" sino que es hasta 1960 cuando por cuestiones políticas se divide en dos clases a los trabajadores mexicanos.

Asimismo paradójicamente los trabajadores al servicio del estado que en 1960 ven elevados sus derechos a rango constitucional con la adición de este apartado "B" y sobre todo la fracción XI, antes apuntada, en su inciso a) de la que deriva el fundamento legal de toda la estructura para su funcionamiento ya disponían de todo un sistema perfectamente definido en su protección desde el nacimiento de la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro.

La citada fracción XI del apartado "B" del artículo 123 Constitucional aunque cuando prevee un avanzado y completo sistema de seguridad social, en materia de seguridad e higiene en el trabajo es omiso en algunos aspectos como se verá en el desarrollo del apartado respectivo, en el orden de importancia, se pasa a la crítica de su Ley Reglamentaria.

2.1.1. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

En 1963 el día 28 de diciembre fue expedida la Ley Reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, en ella se plasmaron y quedaron comprendidas las relaciones

laborales entre los poderes de la Unión el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores; recogió la mayor parte del contenido del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, la parte del articulado que nos interesa para los fines de este análisis es la que corresponde a los riesgos del trabajo y su prevención, por tal motivo solo haremos referencia a los numerales alusivos a tales situaciones.

ARTICULO 1.

Establece el ámbito de aplicación de la Ley Burocrática y lo amplía a diversas instituciones y organismos descentralizados que tienen a su cargo funciones de servicio público.

ARTICULO 2.

Señala la forma y término en que se da la relación jurídico laboral de los servicios públicos, la cual se considera establecida entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base a su servicio, situación que demuestra una incongruencia en la redacción del numeral, toda vez que los titulares sólo son representantes de las Instituciones y la relación se establece entre éstas y el trabajador.

ARTICULO 3.

Considera las características que debe tener una persona para ser considerada Trabajador al Servicio del Estado.

ARTICULO 4.

Divide a los Servidores Públicos, en Trabajadores de base y de confianza.

ARTICULO 8.

Este numeral excluye del régimen de la Ley Reglamentaria del apartado "B" a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, los cuales al parecer quedan desprotegidos, toda vez que sus derechos no se encuentran plasmados en ningún ordenamiento, es decir quedan fuera de lo preceptuado por el artículo 123 Constitucional, aún cuando la fracción XI del propio apartado "B" generosamente les otorga la protección al salario y los beneficios de la seguridad social, constituyen un grupo de población que se encuentra desamparado en materia laboral.

ARTICULO 11

"En lo no previsto en esta Ley o en disposiciones

especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las Leyes del Orden común, la costumbre, el uso los principios generales de Derecho y la equidad".

El artículo antes citado constituye el fundamento para la aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo en lo no previsto por la Ley en comento; en cuanto a riesgos del trabajo de los servidores públicos y su prevención, es la base para la aplicación de una serie de normas de las que su Ley carece.

La supletoriedad pretende subsanar entre un ordenamiento y otro similar carencias o situaciones no previstas; al parecer la justificación se da a través de lo que conocemos como economía legislativa, probablemente sea de utilidad en un sinúmero de situaciones, pero en el tema motivo de este trabajo merece algunos comentarios especiales para los cuales se designó un apartado especial de este capítulo.

ARTICULO 43

"Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 10. de esta Ley:

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

Nuevamente se evidencia la supletoriedad en esta materia con el reenvío expreso de una Ley a otra, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no establece en que consisten los mencionados servicios de higiene ni las medidas que deben tomarse para la prevención de accidentes y en caso de que fuera aplicable la Ley Federal del Trabajo que es la que corresponde a los patrones en general ¿Quién se encargaría de inspeccionar y vigilar el cumplimiento de los servicios de seguridad e higiene en las dependencias públicas?.

Como se puede observar existe la necesidad de adecuar la ley en cuestión, de forma tal que prevea situaciones que permitan definir obligaciones, autoridades y sanciones en materia de seguridad e higiene dentro del trabajo burocrático.

ARTICULO 110.

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

Este artículo es el que directamente en la Ley Reglamentaria del 123 Constitucional apartado "B", sustenta la rama de aseguramiento por accidentes y enfermedades del trabajo de los servidores públicos, enviando la prestación a una ley especial y de manera supletoria a la aplicación de la Ley Federal del Trabajo.

Uno de los problemas, que en este caso se derivan del uso de ordenamientos supletorios, es por ejemplo, el concerniente a la prevención de accidentes y enfermedades del trabajo, toda vez que la Ley del ISSSTE es superficial en su tratamiento y la Ley Federal del Trabajo en su Reglamento General de Condiciones sobre Seguridad e Higiene, no consideró desde su elaboración al trabajo burocrático.

ARTICULO 124.

En este numeral se establece la competencia por materia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Derivado de su función en relación con los trabajadores al servicio del estado, sería conveniente que éste estuviera facultado para conocer de conflictos relacionados con la prevención, dictaminación y pago de los accidentes y enfermedades del trabajo, ya que aún y cuando el ISSSTE se subroge

en las obligaciones de las Dependencias y Entidades Públicas, esta subrogación esta entendida para el otorgamiento de prestaciones y servicios y en caso de que existiera algún conflicto este es de carácter laboral.

2.1.2. LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

En lo concerniente a la rama del seguro de riesgos del trabajo la Ley Reglamentaria del Apartado "A" del 123 Constitucional, dedica todo el título noveno para el pago de las prestaciones, independientemente de otros artículos que se ocupan de la prevención y la capacitación etc., en este título se contemplan desde la definición de riesgo en sus dos variables accidentes y enfermedades, ésta última no prevista en los ordenamientos especiales para el sector público; los tipos de incapacidad que se pueden originar, las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores que han sufrido un riesgo, los criterios para el monto en el pago de las indemnizaciones, las circunstancias que excluyen al trabajador del pago de las prestaciones, considera la reubicación del trabajador cuando el accidente o la enfermedad no le permita desempeñar el mismo cargo, asimismo contempla el orden y prelación de los beneficiarios cuando el riesgo tiene como consecuencia la muerte del trabajador, los términos de la reinstalación sustentada en la rehabilitación del trabajador, las pres-

taciones económicas y en especie que le serán concedidas al trabajador, la participación de las juntas de conciliación y arbitraje y de los inspectores del trabajo como autoridades en la determinación del monto de las indemnizaciones (situación no prevista para el sector público).

Por otra parte, contiene algunas obligaciones especiales para los patrones en materia preventiva, que además de beneficiar al trabajador por la participación de distintas autoridades, contribuyen a disminuir la incidencia de accidentes laborales; lo más importante, por ser la base esencial para la calificación de los riesgos del trabajo son las tablas de valuación para incapacidades permanentes y la de enfermedades del trabajo previstos en los artículos 513 y 514.

Por ser uno de los principales objetivos del presente análisis se profundizará en los artículos más trascendentes de esta Ley en materia de riesgos en el apartado referente a los aspectos supletorios.

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

El I.S.S.S.T.E., es el organismo encargado de proporcionar los seguros, prestaciones y servicios a los Servidores

Públicos. En su ley orgánica establece las bases para la dictaminación de los accidentes o enfermedades del trabajo en los siguientes artículos:

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

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

En el Capítulo Segundo de este mismo título, en sus artículos 23, 24, y 26 se encuentran las reglas que deberán

tomarse en consideración para la dictaminación de los Subsidios por enfermedades y accidentes no de trabajo, esta función aún cuando no se encuentra dentro de la cobertura de Riesgos en el trabajo, corresponde a las áreas donde se manejan y dictaminan los mismos, en razón de estar íntimamente relacionados, toda vez que si se califica un accidente o enfermedad como no de trabajo, se le proporcionará al trabajador el subsidio correspondiente, de conformidad con el artículo 111 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

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

También se establece el derecho de los trabajadores para inconformarse contra el dictamen emitido. Así como,

las excluyentes, para no considerar como riesgo del trabajo los accidentes ocurridos en determinadas circunstancias.

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

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

A continuación se comentan algunos artículos de esta Ley:

ARTICULO 30.

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

"I.- Medicina Preventiva".

Este servicio esta dirigido a toda la poblaci3n afiliada al r3gimen de seguridad social del instituto.

Si la medicina preventiva se aplicara al trabajador en su centro de trabajo, con motivo o en ejercicio de 3l, se convertir3a en una de las variadas formas en las que se puede llevar a cabo la prevenci3n de los riesgos del trabajo.

"II.- Seguro de enfermedades".

El seguro al que se refiere esta fracci3n es el correspondiente a las enfermedades no profesionales y da lugar al subsidio que cause como obligaci3n el I.S.S.S.T.E., se inicia cuando termina la obligaci3n del pago del salario de la dependencia o entidad seg3n la antiguedad del trabajador.

"IV.- Seguro de riesgos del trabajo".

Con este seguro se cubren las enfermedades o accidentes de trabajo o, acaecidos en trayecto directo del domicilio del trabajador a su centro de trabajo o viceversa, su p3go se denomina indemnizaci3n, la cual se hace a trav3s de un pago peri3dico que malamente se ha denominado pensi3n.

"VII.- Seguro por causa de muerte".

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

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

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

ARTICULO 5o.

"Para los efectos de esta Ley se entiende":

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

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

"II.- Por entidades de la administración pública,

los organismos empresas y las instituciones públicas paraestatales que se incorporen al régimen de esta ley".

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

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

Los cónyuges y concubinos no son parientes entre sí; sería más propio hablar sólo de derechohabientes, ya que después de la fracción, se especifica quienes son ellos.

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

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

ARTICULO 7o.

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

sus servicios.

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

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

ARTICULO 8o.

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

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

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

ARTICULO 15o.

Se refiere a las prestaciones que comprenden el sueldo básico.

El sueldo básico se utiliza para dictaminar las indemnizaciones exceptuando las compensaciones que no coticen al I.S.S.S.T.E., o que estén previstas por la Ley.

ARTICULO 21.

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

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

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

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

cios de prevención."

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

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

De lo anterior se desprenden 3 consideraciones fundamentales:

a) El 0.25 para cubrir el seguro por accidentes y enfermedades de trabajo será insuficiente de registrarse un comportamiento similar al observado durante 1986.

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

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

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

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

ARTICULO 30

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

con esta Ley.

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

ARTICULO 31.

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

- I.- El control de enfermedades previsibles por vacunación.
- II.- El control de enfermedades transmisibles.
- III.- La detección oportuna de enfermedades crónico-degenerativas.
- IV.- Educación para la salud.
- V.- Planificación familiar.
- VI.- Atención materno infantil.
- VII.- Salud bucal.
- VIII.- Nutrición.
- IX.- Salud mental.

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

de los riesgos del trabajo.

X.- Higiene del trabajo y prevención de riesgos.

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

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

ARTICULO 32.

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

Del mismo derecho disfrutarán, en lo que proceda,

sus familiares derechohabientes.

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

ARTICULO 33.

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

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

ARTICULO 34.

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

Se consideran accidentes del trabajo, toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior o

la muerte producida repentinamente en ejercicio o con motivo del trabajo, cualesquiera que sea el lugar y el tiempo en que se preste.

ARTICULO 35.

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

ARTICULO 36.

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

ARTICULO 37.

No se consideran riesgos del trabajo:

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

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

III. Si el trabajador se ocasiona intencionalmente una lesión por sí o de acuerdo con otra persona. Y

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

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

Las lesiones acaecidas a un trabajador, que por motivo de trabajo repele una agresión de empleados o directivos de la Dependencia o Entidad a que pertenece o de persona ajena a ella, pero con nexos profesionales con la misma, no configura plenamente la excluyente de riña.

Precisa aclararse que la riña es una contienda de

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

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

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

Para considerar embriaguez se requiere la calificación médica y en su caso análisis de laboratorio sin ponderar el testimonio que persona o médico puede rendir sobre este particular.

En caso de que el accidente ocurriera bajo acción de psicotrópicos, narcóticos o drogas enervantes para que se considere como accidente de trabajo se comprobará fehacientemente que estas sustancias prescritas por médico titulado y que el trabajador hubiera exhibido y hecho del conocimiento del jefe inmediato.

Excluyentes para la calificación de riesgo: Cuando

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

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

Habría que cuestionar el que se niegue la indemnización, independientemente de que el accidente ocurra en riña o con aliento alcohólico, la seguridad social debe protegerlo, imaginemos a un trabajador que después de seis meses de haber conseguido un empleo sufre un accidente y se le encuentra en estado de embriaguez, el accidente le produce una incapacidad total permanente que lo incapacita para siempre en el desempeño de cualquier trabajo, este trabajador no tiene derecho a ninguna pensión porque no tiene 15 años de servicio, solo queda la afiliación al régimen voluntario; al no poder trabajar por el resto de su vida, con que aportarías las cuotas para su - protección en la realidad es un sistema que conduce en este caso, a la no aplicación de la Ley.

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

ARTICULO 42.

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

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

ARTICULO 43.

Para la división de la pensión derivada de este Capítulo, entre los familiares del trabajador, se estará a lo dispuesto por el artículo 75 de esta Ley.

En cuanto a la asignación de la pensión para la viuda, la concubina, viudo, concubinario, los hijos o la divorciada o ascendientes, en su caso se estará a lo dispuesto en los artí-

culos 77,78 y 79 de esta Ley.

ARTICULO 44.

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

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

ARTICULO 45.

"Las dependencias y entidades públicas deberán:

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

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

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

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

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

ARTICULO 46.

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

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

ARTICULO 57.

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

El monto de las indemnizaciones se fija de acuerdo al salario básico (artículo 15 de esta Ley) y a los porcentajes que establece la Ley Federal del Trabajo (artículo 513 y 514).

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

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

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

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

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

ARTICULO 51.

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

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

2.2. EL PROBLEMA DE LA SUPLETORIEDAD DE LA LEY, EN MATERIA DE ACCIDENTES Y ENFERMEDADES DEL TRABAJO EN EL SECTOR PUBLICO

La supletoriedad de una Ley consiste en la integración y reenvío de una ley especializada a otros textos legislativos generales o sobre la misma materia, que contengan los principios fundamentales aplicables a la regulación de la Ley suplida esta constituye en sí un principio de economía o integración legislativa que pretende evitar la reiteración de principios en dos distintos ordenamientos.

Este fenómeno Jurídico se presenta en usos costumbres o principios generales etc. pero realmente se debe considerar obligatorio, cuando la referencia supletoria es expresa como en el caso de los artículos 11, 43 y 110 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, mismos que nos remiten a la Ley Federal del Trabajo.

Entendemos, que la aplicación de la Ley supletoria se hará en los supuestos no previstos por la Ley suplida y que esto deberá hacerse para complementarla en posibles omisiones o bien para contribuir a la interpretación de sus disposiciones en aspectos oscuros o en lagunas de Ley.

Las carencias, omisiones o lagunas de los ordenamien-

tos aplicables a los riesgos del trabajo de los servidores públicos, principiando por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado son enormes si se comparan con la Ley Supletoria.

Se pueden señalar algunos aspectos a manera de ejemplos en los que la multicitada supletoriedad afecta a los trabajadores al servicio del Estado, iniciaremos por el que consideramos más grave:

Las tablas contenidas en los artículos 513, 514 de la Ley Federal del Trabajo, fueron elaboradas en su momento, tomando como base el trabajo industrial, por una parte, el avance de la ciencia y la técnica a superado con mucho el contenido de tales artículos no se puede decir que sean tablas actualizadas y por otra parte, no contemplan padecimientos propios o inherentes al Trabajo Burocrático, en función de que no se tiene el estudio que soporte que algunos padecimientos de los Burócratas sean consecuencia del desempeño laboral, como va a calificarse o considerarse de esta forma si las tablas son resultado de un estudio en el campo industrial puede pensarse en los padecimientos neurológicos adquiridos por el stress en profesores, oficinistas etc.; los problemas circulatorios y cardiovasculares que son consecuencia de altos grados de responsabilidad y de jornadas que nunca se sujetan a lo que señala la ley, en virtud de que ninguna de estas

dos enfermedades es amparada por la Ley supletoria, se niega el derecho a recibir las prestaciones que se derivan de la rama del seguro de riesgos del trabajo.

Así se puede señalar una serie de padecimientos que la Ley Federal del Trabajo no contempla como consecuencia del trabajo burocrático; para que pueda ser realmente justo el tratamiento que se da a los trabajadores del Estado en esta materia, es conveniente reformar o bien adecuar los artículos aludidos, a través de un estudio serio y profundo que permita complementar las tablas de valuación incluyendo enfermedades propias del trabajo en el sector público.

Para el cumplimiento de los servicios de higiene y prevención de accidentes la Ley Federal del Trabajo obliga a los titulares de las dependencias a cumplir con las obligaciones de los patrones en general.

Al referirse a los patrones en general la Ley contempla otra situación supletoria, misma que es totalmente inoperante en función de que no existen los supuestos jurídicos ni las sanciones ni las autoridades que aseguren el cumplimiento de las medidas preventivas.

En el sector privado una de las principales razones que obliga al patrón al cumplimiento de las medidas de higiene

y seguridad es el margen de cotización que les fija la Institución de Seguridad Social para la cobertura de esta rama del seguro mismo que puede modificarse en función del índice de siniestralidad que se presente en la empresa o establecimiento.

En el sector público, la cotización para los riesgos del trabajo esta contenida en el artículo 21 fracción V y 35 de la Ley del ISSSTE, esta es del 0.75% del salario de cada Trabajador para la atención de esta prestación; sin que dicho porcentaje pueda ser incrementado, esta situación tiene como consecuencia que las autoridades de las dependencias y entidades al no ver alterado su presupuesto y no recibir sanción alguna no se preocupen por que sus trabajadores cuenten con las medidas mínimas de higiene y seguridad.

Por otra parte los llamados inspectores del trabajo previstos en la ley supletoria, no tienen autoridades análogas en el sector público y por tanto no existe tal inspección y vigilancia, ¿entonces que se gana con el envío supletorio si la esencia de la norma no es aplicable?

Este no es el único aspecto en que la aplicación de una norma supletoria nos coloca en la situación de carecer de autoridad que se encargue de hacer cumplir derechos u obligaciones en la materia, solo nos baste decir que en lo referente a las comisiones mixtas de seguridad e higiene por su natu-

raleza y tratamiento, se limitan a ser meros órganos que se forman para cumplir con el trámite, toda vez que sus actividades por más eficientes que sean nunca obtienen resultados reales que beneficien a la población trabajadora debido a que no hay autoridad que pueda sancionar el incumplimiento de las Dependencias o Entidades en materia de seguridad e higiene.

Otro ejemplo sería el contenido en el artículo 499 de la ley supletoria, el cual prevee que si un trabajador víctima de un riesgo no puede desempeñar su trabajo, pero si algún otro, el patrón estará obligado a proporcionárselo, de conformidad con las disposiciones del contrato colectivo de trabajo.

Esta situación no prevista por los ordenamientos aplicables a los trabajadores al servicio del Estado debería ser considerada de manera supletoria, pero nuevamente nos enfrentamos a la imposibilidad de aplicación, debido a la siguiente consideración:

Nunca se toma en cuenta este aspecto en la elaboración y revisión de las condiciones generales de trabajo (equiparables a contrato colectivo) de las distintas dependencias o entidades y por tanto el trabajador queda sujeto a la buena voluntad de las autoridades para su reacomodo en las labores

que si pueda desempeñar que no impliquen un mayor riesgo para su salud.

Si analizamos el contenido del artículo 498 el cual señala "El Patrón está obligado a reponer en su empleo al Trabajador que sufrió un riesgo de trabajo, si está capacitado, siempre que se presente dentro del año siguiente a la fecha en que se determinó su incapacidad.

No es aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior si el trabajador recibió la indemnización por incapacidad permanente total.

Este precepto relacionado con el párrafo segundo del artículo 40 de la Ley del ISSSTE evidencia nuevamente un problema en la aplicación de la supletoriedad. El párrafo de referencia, establece al Instituto el término de un año contado a partir de la fecha en que se tenga conocimiento del riesgo para determinar si el trabajador esta apto para volver al servicio o bien procede declarar la incapacidad permanente; existen trabajadores con lesiones o padecimientos que no alcanzan su grado de rehabilitación en ese tiempo y a los cuales el ISSSTE se ve obligado a cubrir el 100% de su salario, en virtud de que aún no pueden reincorporarse a sus labores asemejando la pensión por incapacidad total permanente provisional, cuando estos servidores públicos se recuperan, total-

mente y estan aptos para volver al servicio o con una incapacidad parcial permanente definitiva, la dependencia o entidad ya ocupo la plaza que les correspondía, en este caso la Ley suplida establece una condición resolutive que desampara al trabajador al pretender aplicar la norma supletoria, en virtud de que en ningún momento se puede afirmar que su afectación les dejaría total y permanentemente incapacitados para laborar, y la baja de la dependencia se da de manera temporal, mientras el ISSSTE se subroga en todas las obligaciones de la dependencia.

Por otra parte es conveniente aclarar, que el momento en que se da el grado máximo de rehabilitación es el momento de la determinación de la secuela y no el momento en que el ISSSTE lo separa temporalmente a través de una pensión por incapacidad total permanente provisional.

En este caso ni la ley supletoria ni la Ley suplida amparán al trabajador al servicio del Estado, dejandolo también a la buena voluntad de las autoridades, a la posible negociación de los sindicatos cuando se trata de trabajadores de base o a los buenos oficios del Instituto.

Así podemos seguir enumerando situaciones en que la supletoriedad no resulta el mejor medio para que el trabajador al servicio del Estado, obtenga una verdadera cobertura

en la rama del seguro de riesgos del trabajo.

Bajo está orden de ideas ¿será posible considerar que el maltrecho marco jurídico de los trabajadores al servicio del Estado en materia de riesgos del trabajo, quede verdaderamente complementado con los ordenamientos elaborados exprefeso para el trabajo industrial?

Cabe aclarar, que no se trata de señalar a la supletoriedad como un elemento jurídico inútil o problemático, si bien es cierto que en muchos aspectos funciona perfectamente, existen situaciones de hecho y de derecho específicamente en materia de riesgos del trabajo en el sector público, que no permiten que la norma supletoria funcione adecuadamente, por lo que consideramos conveniente comentar, que para un resultado de verdadera integración o economía legislativa, deben tomarse en consideración antes de establecer una supletoriedad expresa situaciones de competencia de autoridades, sanciones instancias etc., es decir que se prevea con toda seguridad que una Ley complementa a la otra en todos sus aspectos y que de no ser así se procure no ahorrar en el contenido de los artículos aún cuando se pudiera pensar en transcripciones literales de algún aspecto, ya que como en este caso se puede comprobar si se tratara de repeticiones innecesarias no encontraríamos situaciones que afectarían a los ciudadanos a los que el ordenamiento les es aplicable.

Por tal motivo se considera necesario adecuar y reformar la legislación de acuerdo con las necesidades del sector de población que se ampara, si se hace una distinción desde el nivel constitucional suponiendo que sea válida ésta debe mantenerse en todas las normas que se elaboren para su reglamentación y tratamiento.

2.3. INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 36 DE LA LEY DEL ISSSTE.

Textualmente la Ley del ISSSTE en su artículo 36 señala:

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

La principal observación en cuanto a la calificación

técnica que efectúa el ISSSTE de los accidentes y enfermedades del Trabajo que ocurren a los trabajadores de los diferentes niveles de gobierno, afiliados a su régimen; se realiza en función de considerar que en estricto sentido práctico, dicha calificación de las consideraciones técnicas a que este artículo hace referencia, no es la más ortodoxa.

Lo anterior en virtud de que en la práctica de campo realizada en las instancias encargadas de dicha calificación; dió como resultado, la identificación de la falta de preparación de su personal asignado; aunado a ésto, la duplicidad que se presenta tanto en el órgano legalmente competente para dicha actividad, como en la instancia médica. Dada la ausencia de un marco globalizador que conjunte la medicina del Trabajo y los aspectos Jurídicos, como un instrumento que permita superar las deficiencias en el procedimiento.

En dicha calificación es importante que se utilicen otras especialidades médicas ya que el médico del trabajo no es especialista en todas las ramas de la medicina, por lo que requiere del auxilio de otros especialistas para una calificación técnica adecuada que evitará convertirlos en meros recopiladores de información.

Esta situación que ha originado que en muchos casos se deje en estado indefensión a quien con el menoscabo de

su salud y muchas veces con la pérdida de su vida, ha entregado su trabajo en favor del gobierno del Estado para el cumplimiento de sus fines.

Como se puede observar dicho precepto legal consigna que el afectado inconforme con la calificación de un accidente que ya le ha producido incapacidad parcial o total permanente, puede designar un perito técnico ó profesional. Si se analiza el monto de la renumeración que recibe un trabajador de base como salario y más aún en términos económicos se establece su poder adquisitivo; se deducirá que esté dispositivo legal en la práctica será imposible de llevar a cabo; en virtud del pago de honorarios que tendría que cubrir el trabajador afectado ó sus familiares derechohabientes y sobre todo si se considera que no percibe retribución alguna por estar incapacitado hasta el momento en que quede resuelto favorablemente su riesgo ocurrido.

Por si fuera poco, no obstante lo difícil de la aplicación práctica de este precepto, en la designación del perito técnico o profesional, dicho artículo remata contraviniendo lo dispuesto por los preceptos constitucionales, violandose en perjuicio de los particulares las garantías individuales, específicamente el principio de legalidad y de seguridad jurídico y la garantía de audiencia, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución, que se traducen en que "...nadie

puede ser privado de sus derechos si no mediante Juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho..."

o bien "sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento". Ser oído y vencido en juicio es necesario conforme a la norma fundamental y no simplemente conforme al 36 de la Ley del ISSSTE establecer decisiones inapelables siendo juez y parte al mismo tiempo.

Es de suma importancia que el ISSSTE a la mayor brevedad proponga a través de sus órganos de gobierno al Ejecutivo Federal, la iniciativa de reformas a la Ley del ISSSTE, que desaparezca de su articulado, tal disposición inconstitucional y en su lugar se consigne una fórmula que realmente lleve a la práctica el concepto moderno de Seguridad social integral procurandola activamente, sobre todo en esta rama el seguro en donde el retraso en el procedimiento genera la pérdida del bienestar no sólo del trabajador si no de su familia al no disponer del sosten económico que haga frente a sus necesidades elementales cuando se encuentra incapacitado para laborar.

2.4. EL TRATO DESIGUAL QUE DA LA LEY DEL ISSSTE A LOS HOMBRES Y MUJERES BENEFICIARIOS DE LOS TRABAJADORES FALLECIDOS A CONSECUENCIA DE UN ACCIDENTE O ENFERMEDAD DEL TRABAJO

"El varón y la mujer son iguales ante la Ley..." señala el artículo 4^o Constitucional.

Esta garantía de igualdad plasmada en nuestra Carta Magna es el resultado de la evolución histórica de nuestras normas jurídicas, mismas que durante siglos estuvieron inclinadas a la protección de los varones y dejaron siempre en segundo término a las mujeres.

Parecería, que el presente apartado proclama una idea feminista o de lucha a favor del sexo femenino, por el contrario con los breves comentarios que se harán, se pretende patentizar que en algunas ramas de nuestro derecho la sobreprotección brindada a las mujeres sobrepasa las normas Constitucionales y deja en plena desventaja a los varones.

El artículo 75 de la Ley del ISSSTE, señala el orden y prelación de importancia en que pueden presentarse los beneficiarios de un trabajador a solicitar las prestaciones derivadas de un riesgo del trabajo.

"ARTICULO 75. El orden para gozar de las pensiones a que se refiere este artículo será el siguiente:

I. La esposa superviviente sola si no hay hijos o en concurrencia con éstos si los hay y son menores de 18 años o que no lo sean pero estén incapacitados o imposibilitados parcial o totalmente para trabajar; o bien hasta 25 años previa comprobación de que están realizando estudios de nivel medio o superior de cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales o reconocidos y que no tengan trabajo remunerado.

II. A falta de esposa, la concubina sola o en concurrencia con los hijos o éstos solos cuando reunan las condiciones señaladas en la fracción anterior, siempre que aquélla hubiere tenido hijos con el trabajador o pensionista, o vivido en su compañía durante los cinco años que precedieron a su muerte y ambos hayan permanecido libres de matrimonio durante el concubinato. Si al morir el trabajador o pensionista tuviere varias concubinas, ninguna tendrá derecho a pensión;

III. El esposo superviviente solo, o en concurrencia con los hijos o éstos solos cuando reúnan las condiciones a que se refiere la fracción I, siempre que aquél fuese mayor de 55 años o esté incapacitado para trabajar y hubiere dependido económicamente de la esposa trabajadora o pensionista;

IV. El concubinario solo o en concurrencia con los hijos o éstos solos cuando reúnan las condiciones señaladas en la fracción I siempre que aquél reúna los requisitos señalados en las fracciones II y III;

V. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario la pensión se entregará a la madre o padre conjunta o separadamente y a falta de éstos a los demás ascendientes, en caso de que hubiesen dependido económicamente del trabajador o pensionista durante los cinco años anteriores a su muerte;

VI. La cantidad total a que tengan derecho los deudos señalados en cada una de las fracciones se dividirá por partes iguales entre ellos. Cuando fuesen varios los beneficiarios de una pensión y alguno de ellos perdiese el derecho, la parte que le correspondiera será repartida proporcionalmente entre los restantes, y

VII. Los hijos adoptivos sólo tendrán derecho a la pensión por orfandad cuando la adopción se haya hecho por el trabajador o pensionista antes de haber cumplido 55 años de edad."

Antes de iniciar los comentarios específicos del artículo en cuestión, es conveniente señalar que dicho numeral

se encuentra ubicado en la parte de la Ley correspondiente al pago de las pensiones y que se toma en cuenta por no existir uno específico para la rama del seguro de riesgos del trabajo.

Como ya se comentó, en líneas anteriores, las prestaciones que se otorgan a los trabajadores o a sus familiares a consecuencia de un riesgo del trabajo no son propiamente una pensión, aún cuando su forma de pago se asemeje; su verdadera naturaleza jurídica es la de una indemnización que pretende el resarcimiento del daño causado.

Ahora bien, las fracciones III y IV del artículo 75 establecen como beneficiarios de una mujer trabajadora al Servicio del Estado, al esposo o concubinario, pero condicionan el pago de la prestación a que estos hayan cumplido 55 años de edad o bien, que se encuentren imposibilitados física o mentalmente para desempeñar algún trabajo y hayan dependido económicamente de aquella.

Aún cuando no es en forma evidente, el numeral de referencia le da un tratamiento desigual al varón y a la mujer, toda vez que no existe condición alguna para que la esposa o concubina de un trabajador que padece un riesgo del trabajo pueda disfrutar de las prestaciones que se derivan de la rama del seguro.

Es bien cierto que la intención del legislador es que, los varones que no reúnan los requisitos o condiciones señaladas por el artículo 75 permanezcan como elementos activos de la producción evitando así que al disfrutar de una indemnización que les permitiría dejar de laborar se transformen en átomos inactivos de una sociedad, pero también es cierto que si se atiende a lo señalado por la garantía plasmada en el cuarto precepto constitucional los esposos o concubenarios, tendrían derecho a las prestaciones derivadas del riesgo del trabajo sufrido por su esposa o concubina sin restricción alguna o bien que las esposas o concubinas estuvieran sujetas a las mismas condiciones que se establecen para los varones beneficiarios.

Por otra parte, pensemos que si la cotización señalada por el artículo 15 de la Ley del ISSSTE se diera en forma real, las autoridades de las dependencias y entidades aportan al Instituto el 0.75% del sueldo de cada trabajador mismo que se supone forma el techo financiero, que sirve para el pago de las Indemnizaciones que se deriven de esta rama del seguro independientemente del sexo del trabajador y por tanto, este no debiera condicionar el pago a los esposos o concubenarios.

Así mismo, en la actualidad la solvencia económica de una familia, no radica solamente en los ingresos aportados

por los varones tanto la integración paulatina de las mujeres a la producción y a la prestación de servicios como el poco poder adquisitivo de la moneda y los salarios tan raquíticos han provocado que las mujeres contribuyan en la mayor parte de los hogares con el 50% o más de los ingresos para su sostenimiento.

Esta situación se torna más grave si consideramos el daño moral causado a cualquiera de las dos partes de una relación matrimonial cuando se presenta el fallecimiento del conyuge; es verdad que el pago de una Indemnización en nada alivia el desequilibrio emocional y la afectación interior de una persona, independientemente de su sexo, y por tanto no podemos decir que sea más grave para una mujer perder a su compañero que a un hombre perder a su compañera y por tal razón no se le considere a éste, sujeto de una prestación económica.

Cabría preguntarnos, ¿cuál es la razón que fundamenta la desigualdad plasmada en el artículo 75 de la Ley del ISSSTE y si existiera un fundamento ¿porqué se contraviene lo señalado por una garantía constitucional?.

CAPITULO TERCERO

DICTAMINACION, CALIFICACION Y PAGO DE INDEMNIZACIONES POR ACCIDENTES Y ENFERMEDADES DEL TRABAJO

De particular importancia resulta hacer referencia en este breve análisis de estos dos vocablos; comprendiendo su significado y estableciendo su diferencia o semejanza; podemos llegar a definir si pueden ser utilizadas como sinónimos, o bien debemos entenderlas como dos cosas totalmente distintas, lo que ayudará a comprender, si es un error o un acierto el tratamiento que la ley del ISSSTE les da en su aplicación, así como el criterio de otras instituciones de seguridad social en este aspecto, también pudiera aportar elementos que permitan determinar si su uso o aplicación indistinta resulta en beneficio de los destinatarios de ambas prestaciones o bien debiera establecerse una diferencia radical que las haga ajenas respectivamente.

PENSION: (Del latín pensio-oris, cantidad que se asigna a uno por meritos o servicios propios), de su significado se desprende, que se trata de un pago periódico que se concede por servicios prestados con anterioridad, lo que representa su naturaleza es que se originan y otorgan en función del tiempo trabajado en beneficio del Estado, es decir el pago o ganancia de la riqueza generada en beneficio de un país determinado.

Por su parte, la indemnización. Se presenta, cuando una persona causa a otra un daño, ya sea intencionalmente por descuido o negligencia, o bien por el empleo de alguna cosa o aparato, maquinaria o instrumento, es responsable de las consecuencias dañosas que la víctima ha sufrido.

La reparación del daño tiende primordialmente a colocar a la persona lesionada en la situación que disfrutaba antes de que se produjera el hecho lesivo, por tanto, la norma jurídica ordena que aquella situación que fue perturbada antes de que se produjera el hecho que causo el daño, se repare.

Sólo cuando la reparación o la restitución no son posibles, o cuando se trata de una lesión corporal o moral (el daño moral no es reparable, propiamente), la indemnización se cubre por medio del pago de una cantidad en numerario, con el que se pretende satisfacer el daño material o moral causado a la víctima.

Ya no se trata entonces de restituir o de reparar, sino de resarcir a través de una indemnización.

Es claro que en los riesgos del trabajo existe un daño físico y moral y en virtud de que el pago de una cantidad, (1095 días de salario Ley Federal del Trabajo 1620 días de salario, contrato colectivo de trabajo de los trabajadores

de PEMEX) se otorga para resarcir el daño causado, o cuando menos para contribuir a que el trabajador no sufra en su economía las consecuencias de su disminución orgánica funcional, se le debe aplicar el calificativo de Indemnización.

La ley del ISSSTE, denomina indistintamente con el nombre genérico de "pensión" a las pensiones propiamente dichas y a las prestaciones derivadas de los daños causados en ejercicio o con motivo del trabajo, situación incorrecta toda vez que debería establecer una diferencia clara entre ambas prestaciones en virtud de que en esta institución no se concede un pago por una cierta cantidad de días de salario por concepto de indemnización, sino que se traslada directamente al pago de una prestación periódica en los términos que más adelante se analizará, es decir se distribuye la indemnización en distintos pagos que se asemejan por su forma a lo que se ha denominado pensión, pero que tienen como objetivo el resarcimiento del daño causado.

Para poder establecer los planteamientos correspondientes a este capítulo, será necesario, primero, señalar la diferencia entre calificación y dictaminación de un riesgo del trabajo, el primer término se refiere a la facultad del Instituto para determinar la profesionalidad del accidente o enfermedad (art. 36 de la Ley del ISSSTE) y debe hacerse desde el momento mismo de la recepción de los documentos que ampara una solicitud.

Lo anterior, contribuye a que el instituto de al

trabajador la protección que se señala en la Ley, a partir del momento en que ocurre el accidente o se detecta la enfermedad (a través del envío de un oficio que ordena la no suspensión de salarios, se evita que el trabajador pudiera quedar en estado de indefensión durante el tiempo que permanezca incapacitado.) conforme a lo establecido en la legislación sobre la materia.

La dictaminación, es la función encomendada a la subdirección General de Prestaciones Económicas en el artículo 46 fracción III del Estatuto orgánico del Instituto: a través de ella el dictaminador analiza todos y cada uno de los elementos que existan en el expediente (jurídicos, técnicos, administrativos, médicos y contables), para estar en posibilidad de definir la procedencia o improcedencia del pago del beneficio, la aplicación de excluyentes, quien o quienes serán los beneficiarios de la pensión, el monto de la misma, los términos del pago, el período durante el cual le será cubierto y las modalidades de cada caso en particular.

Los comentarios anteriores nos demuestran que existen dos momentos fundamentales en los que el instituto emite determinaciones referentes al otorgamiento o negación de las prestaciones por riesgo del trabajo, y que estas resoluciones están supeditadas a los elementos probatorios (documentos) aportados por el Instituto, el trabajador, sus familiares, la dependencia a la que presta sus servicios y algunas otras autoridades vinculadas con la prestación (jueces civiles, ministerio público, etc.).

El hecho de calificar un accidente o enfermedad como riesgo del trabajo, previamente a un análisis profundo de los elementos que lo integran y de las pruebas que los justifican, pretende extender la protección del trabajador desde el momento mismo en que el acontecimiento y hasta dónde su posición ante la Ley obligue al Instituto.

La Dictaminación involucra ya el análisis y aplicación más específico de la Ley, es decir en un primer momento el Instituto reconoce un accidente o enfermedad como la consecuencia del desempeño de la función al servicio del Estado y posteriormente define en el análisis antes comentado cuales son los derechos del trabajador o sus familiares frente a las obligaciones de la Institución.

De la investigación realizada en el ISSSTE y en algunas de las Dependencias y Entidades afiliadas a su régimen, se pudo identificar que ni los trabajadores ni sus autoridades pueden establecer una distinción de estos dos aspectos, así mismo que existe un profundo desconocimiento de las obligaciones y derechos que nacen de los riesgos del trabajo y por tanto de los trámites y procedimientos relacionados con su calificación y dictaminación.

Para el trámite de las pensiones por riesgo del trabajo el ISSSTE solicita a los trabajadores afiliados a su régimen, la documentación que le permite emitir su juicio y cumplir con el resarcimiento del daño como lo señala su propia Ley.

En el siguiente cuadro puede apreciarse la documentación que se requiere por cada uno de los beneficios que se conceden a consecuencia de un riesgo del trabajo:

LOS DOCUMENTOS POR TIPO DE BENEFICIO QUE SE DEBE SOLICITAR Y QUE
 POR LO TANTO SE DEBEN ENTREGAR EN SU EXPERIENCIA, SON LOS SIGUIENTES:

SGRF/ASST/1/12

TIPO DE BENEFICIO	INFORMACION POR DEVENIDO O ACCIDENTE DE TRABAJO										
	JUNTA FAMILIAR					FAMILIARIZADO					
	TOTAL FAMILIAR	TOTAL FAMILIAR INTE	TOTAL FAMILIAR INTE	VUELTAS ESPORA ESPORA	VUELTAS ESPORA ESPORA	VUELTAS ESPORA ESPORA	VUELTAS ESPORA ESPORA	ORFAS ORFAS ORFAS	CUMPLI- MIENTO	COM- PENSIO COM- PENSIO	ASCO- MUN- DADO
1. SOLICITUD	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2. ACTA DE PARTURICIO *			X (2)	X (2)	X (2)						
3. ACTA DE NACIMIENTO NIJOS **					X (4)	X (4)			X (4)		
4. AVERGUACION: FOLIO DEL N.º.º	X (1)	X (1)	X (1)	X (1)	X (1)	X (1)	X (1)	X (1)	X (1)	X (1)	X (1)
5. INFORME TESTIFICAL (CON- VENIO)									X (3)	X (3)	
6. INFORME TESTIFICAL SOBRE DEFICIENCIA FISIOLÓGICA											X (3)
7. LICENCIAS MEDICAS	X	X	X								
8. ACTA DE DEFUNCION *				X	X	X	X	X	X	X	X
9. RESPOSTA				X (1)	X (1)	X (1)	X (1)	X (1)	X (1)	X (1)	X (1)
10. REPORTE DE ACCIDENTE	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
11. ACTA ADMINISTRATIVA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
12. CERTIFICACION DE SUELDOS	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
13. AVISO OFICIAL DE BAJA			X	X	X	X	X	X	X	X	X
14. INFORME MEDICO BUENAS	X	X	X								
15. INFORME MEDICO FINAL	X	X	X								

(1).- EN SU CASO
 (2).- DE DEFUNCION RESPECTE A LA FECHA DEL FALLECIMIENTO
 (3).- INFORME POR LA AUTOPSIA CORRESPONDIENTE
 (4).- HAS CONSTANCIA DE ESTADOS DE LOS NIJOS MAYORES DE 16 AÑOS Y MENORES DE 25 AÑOS, QUE SE ENCUENTREN CURSANDO ESTUDIOS
 A NIVEL MEDIO SUPERIOR EN PLANTILES ESCOLARES CON ENTENDIMIENTO OFICIAL.

* COPIA CERTIFICADA POR AUTORIDAD COEFICIENTE

Con el propósito de no ser solo enunciativos en la documentación que se solicita por cada tipo de pensión, procuraremos dar una idea de lo que se puede entender por cada uno de los elementos de prueba que se manejan el trámite de la presentación.

1.- Solicitud.- Es el documento por medio del cual el trabajador o sus familiares derechohabientes requieren el cumplimiento de una obligación haciendo uso de un derecho.

2.- Acta de Matrimonio.- Es el documento a través del cual el registro Civil da fé de la celebración del acto jurídico (contrato) denominado matrimonio.

3.- Acta de Nacimiento.- Es el documento por medio del cual el registro civil da fé de la existencia de un ciudadano.

4.- Averiguación Previa.- Se anotará el concepto en el apartado correspondiente al estado de ebriedad.

5.- Informe testimonial de concubinato. Las autoridades civiles o administrativas (en este caso) confieren validez a una relación de hecho, que genera obligaciones y derechos conforme a lo estipulado por la legislación Civil.

6.- Informe testimonial sobre dependencia económica.-

El artículo 75 de la Ley del ISSSTE, otorga la posibilidad de que los ascendientes del trabajador (padres ó abuelos) pueden ser beneficiarios de una pensión originada por riesgos del trabajo, solicitando como única condición, que estos hayan dependido económicamente del trabajador durante los 5 años anteriores al riesgo, esto se comprueba a través de la prueba testimonial del dicha dependencia la cual debe ser presentada ante las autoridades civiles o administrativas correspondientes.

7.- Licencias médicas.- Son los documentos que se

expiden en el servicio médico del Instituto y que dan al trabajador la posibilidad de dejar de concurrir a sus labores en virtud de que su salud se encuentra afectada.

8.- Acta de defunción.- En aquel documento en el

que se da fé del deceso de una persona haciendo referencia a las causas que originaron su muerte.

9.- Necropsia.- Se dará la definición en el apartado

correspondiente al estado de ebriedad.

10.- Reporte de Accidente o Enfermedad.- Es el docu-

mento que nos permite conocer por declaración de la autoridad administrativa de la Dependencia o Entidad, las condiciones

en que el trabajador sufrió el accidente, el cual avala el acta administrativa.

11.- Acta Administrativa.- Es el documento que elabora el jefe inmediato del trabajador, contiene el relato pormenorizado de las condiciones y circunstancias en que ocurrió el accidente o la posible causa de la enfermedad; su horario de labores, si el accidente ocurrió en el trayecto del domicilio al centro de trabajo o viceversa el nombre del trabajador; día, hora y lugar donde acaecieron los hechos; actividad que estaba desempeñando en el momento del accidente y las declaraciones de los testigos.

12.- Certificación de sueldos.- Es el documento que expide al área administrativa de la Dependencia o Entidad en dónde el trabajador presta o prestaba sus servicios y en el que se hace constar que cantidad se le cubría y bajo que conceptos se encuentra dividida, sirve al ISSSTE para determinar el monto de la pensión.

13.- Aviso oficial de baja.- Es el documento que expide la dependencia en el momento en que el trabajador deja de prestar sus servicios al Estado.

14.- Informe médico (inicial).- Documento que expide el Servicio Médico del ISSSTE que atiende al trabajador acciden-

tado o enfermo en el cual se pueden determinar las condiciones en que se encontraba el trabajador al momento de recibir la atención médica por parte del Instituto.

15.- Informe Médico (final).- Es el documento que expide el Servicio Médico del ISSSTE que atiende al trabajador en el que se señala cuales son las consecuencias de un riesgo y el grado de disminución orgánico funcional en el momento de alta médica.

3.1. EL PROBLEMA DE LA APLICACION DEL CRITERIO PERSONAL PARA LA DICTAMINACION DE LOS ACCIDENTES Y ENFERMEDADES DEL TRABAJO.

Como ya se ha comentado, la Ley Federal del Trabajo y la Ley del ISSSTE, señala bajo que circunstancias debe ocurrir un accidente o presentarse una enfermedad, para encuadrarla como un riesgo del trabajo, estas como muchas otras situaciones, tienen una característica especial, resulta casuístico, muy difícilmente se da una similitud tal que pudieran encuadrarse en modelos o darles soluciones matemáticas, por el contrario su análisis requiere de la utilización del criterio de las personas que manejan la prestación dentro del Instituto, y el criterio personal si no se aplica por quien disponga de la experiencia y conocimientos necesarios, se puede ver afectado y por tanto afectar o beneficiar de manera injusta.

En el presente apartado podría abordarse el problema de forma tal que analizaremos aquellos casos que se conceden sin que exista el derecho a recibir una pensión y la obligación de pagarla, pero pensando en que lo que se afecta primordialmente en tales acontecimientos es el patrimonio de la Institución, misma que procura que tal situación no ocurra; se iniciará con los aspectos que afectan a la parte más débil.

Al ocurrir un accidente o enfermedad, que se presume tuvo su origen en ejercicio o con motivo del trabajo, el Instituto, tiene encomendada la función de calificar si dichas contingencias pueden considerarse como riesgos del trabajo y en su caso dictaminar con fundamento en lo previsto por la Ley del ISSSTE las prestaciones a que pueden tener derecho los trabajadores o sus familiares derechohabientes afiliados a su régimen.

Sin embargo, en estos accidentes o enfermedades, puede simularse que son derivados del trabajo o que ocurrieron en trayecto; también pueden ser provocados intencionalmente o bien ocurrir cuando el trabajador se encuentra en circunstancias o estados voluntarios que inhiben o imposibilitan su capacidad de reacción.

En estos casos, estamos en presencia de las excluyentes comprendidas en el artículo 37 de la Ley del ISSSTE.

ARTICULO 37.- No se consideran Riesgos del Trabajo:

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

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

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

IV.- Los que sean resultado de un intento de suicidio o efecto de una riña en que hubiere participado el trabajador u originados por algun delito cometido por este.

3.1.1 En cuanto al estado de embriaguez.

el estado de embriaguez se produce por la ingestión inmoderada de bebidas alcohólicas, que provocan la turbación de las facultades mentales para discernir y coordinar las funciones motrices; sin embargo la cantidad de alcohol ingerida evoluciona en las personas en diferente escala y es solamente por medio de pruebas de laboratorio como se puede diagnosticar

correctamente el grado de intoxicación por alcohol de un individuo.

De lo anterior se desprende que el simple aliento alcohólico, no es causa para determinar que una persona se encuentra en estado de embriaguez.

Por tanto el accidente en donde no exista prueba del estado de embriaguez y sólo se presente aliento alcohólico, deberá calificarse como si de trabajo.

De acuerdo a la Ley General de salud, se consideran bebidas alcohólicas aquellas que contengan alcohol etílico en una proporción mayor al 2% en volumen.

El Instituto deberá allegarse los elementos probatorios para calificar las circunstancias bajo las cuales ocurrió el accidente o se contrajo la enfermedad; dichos elementos pueden ser aportados por la Dependencia o Entidad, el trabajador víctima del riesgo de trabajo, el ministerio público, el médico forense o algún testigo; si los trabajadores no presentan la documentación voluntariamente y existe algún indicio, el ISSSTE podrá solicitar de manera oficial a las autoridades competentes, demostrando que su interés jurídico es el de calificar el accidente o enfermedad.

Una vez que el Instituto reuna todos los elementos de prueba y de ellos se desprenda que el accidente ocurrió encontrándose el trabajador bajo los efectos del alcohol, valorará las pruebas que así lo señalen, en su conjunto.

DICHAS PRUEBAS PUEDEN SER:

- a) Examen Quimicotológico
- b) Prueba testimonial
- c) Averiguación previa
- d) Necropsia o Autopsia
- e) Acta Administrativa
- f) Reporte de accidente
- g) Certificado médico (inicial o final)

Para aplicar la excluyente de embriaguez, a continuación se hace un breve análisis de los documentos que pueden presentarse ante el ISSSTE para la dictaminación respectiva:

a) Examen Quimicotológico.- Es el conjunto de pruebas de laboratorio, por las que se determinan una serie de indicadores, como puede ser la ingestión de drogas etc. dentro de estas pruebas está la determinación y dosificación de alcohol en sangre, la cual define el grado de intoxicación etílica.

Si no existe examen químico-toxicológico y de ninguno de los demás documentos presentados, se desprende que el accidentado se encontraba bajo los efectos de bebidas nicotólicas, el accidente es calificado como si del trabajo.

Si existe examen químicotoxicológico en el expediente y de este se desprende que el trabajador presenta residuos de alcohol en sangre el ISSSTE observa la proporción y cantidad que se detecte de acuerdo al cuadro siguiente:

SINTOMAS	CUANTIFICACION MG/100 CC.
I. APARENTE NORMALIDAD -----	10 - 50
II. EUFORIA -----	50 - 100
III. INCORDINACION MUSCULAR -----	100 - 200
IV. DIFICULTADES DE PERSUACION -----	200 - 250
V. INTOXICACION AGUDA -----	250 - 300
VI. INCONTINENCIA DE ESFINTERES -----	300 - 400
VII. ESTADO DE COMA -----	400 - 500
VIII. LIMITE LETAL -----	500 ó + (30)

Si la proporción es el 101 mg/100 cc. o superior de alcohol en sangre, el ISSSTE califica el accidente como no de trabajo.

(30) Simonin C., Medicina Legal Judicial, JIMS SN. Ediciones, Barcelona 1973.

Cabe destacar, que aun cuando el examen quimicotológico señale una dosificación de alcohol en sangre menor a la antes mencionada, en el análisis se valorarán las demás pruebas presentadas, toda vez que si el examen se practica con posterioridad al accidente la cuantificación de alcohol se reduce.

Lo anterior significa que si el examen quimicotológico señala una cuantificación menor y del acta administrativa, el reporte de accidente o de la averiguación previa en su caso, se desprende de la declaración de un testigo el estado de embriaguez, se califica el accidente como no del trabajo.

b) TESTIMONIAL. Participan en esta, las personas que por haber presenciado un hecho pueden declarar sobre ellos y constituir con su testimonio, prueba con pleno valor.

Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han determinado que el estado de embriaguez se puede comprobar a través de la prueba testimonial, toda vez que este cae bajo la simple apreciación de los sentidos (Apendice al Semanario Judicial de la Federación 1917 - 1975, 4º parte P. 1176), en caso de que se desprenda del dicho de uno o mas testigos ya sea en la averiguación previa, en el reporte de accidente, en el acta administrativa, que el trabajador presen-

taba discordinación y se tambalea al caminar, se considerará dicha probanza para determinar el estado de embriaguez y aplicar la excluyente.

c) AVERIGUACION PREVIA.- Corresponde al Ministerio Público realizar las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos o conductas que, ante el se denuncien o de oficio se persigan, cuando estos se tipifican como delitos; estas diligencias reciben el nombre de averiguación previa.

En la averiguación previa, el Ministerio Público recaba la declaración del presunto responsable del delito, del ofendido y en su caso de los testigos, si el agente del Ministerio Público conoce de manera inmediata la conducta o hecho y tiene a la vista al inculpado es obligación de este, remitirlo al médico legista en turno para que se realice el reconocimiento médico y se determine si se encuentra con todas sus facultades o bien proceder a señalar que se encuentra en estado de embriaguez o bajo los efectos de alguna droga o enervante.

De lo anterior se desprende que en los casos en que tome conocimiento el Ministerio Público, al Instituto le interesa la averiguación previa para conocer la declaración de los testigos y el reporte médico que determinará el estado

en que se encontraba el trabajador, pues a través de estos podrá o no aplicarse la excluyente respectiva.

d) NECROPSIA O AUTOPSIA.- En los casos de fallecimiento del trabajador.- La Necropsia es el examen anatómico y patológico del cadaver, por el cual el médico forense llega a determinar las causas que produjeron la muerte; así como las lesiones que presentaba el cadaver y cual de ellos fue la que originó el deceso; si el occiso se encontraba bajo los efectos del alcohol de acuerdo a la proporción encontrada en sangre etc.

El ISSSTE valora en el acta de defunción presentada, los puntos donde se señalan las causas de la muerte y los datos derivados en caso de muerte violenta; con estos indicios se podrá considerar si tomó conocimiento la autoridad competente cuando se presume la existencia de algún delito, situación por la cual se inició la averiguación previa respectiva, si es este el supuesto se solicita copia certificada de dicho documento a los interesados o autoridades, para analizar los datos que en ellos se consignan y disponer de mayores elementos para estar en posibilidad de precisar las causas de la muerte y si esta se derivó por alguna de las excluyentes del artículo 37 de la Ley del ISSSTE calificar si fue o no a consecuencia o con motivo del trabajo.

En los casos de muerte por enfermedad, cuando el trabajador fallece por causas no violentas, se solicita al servicio médico la autopsia respectiva para que se esté en posibilidad de establecer la relación agente-daño y precisar si la enfermedad tiene relación con las actividades que desempeñaba el trabajador para poder calificar como del trabajo.

Si la autopsia fue dispensada, se solicita el documento que así lo mencione, y el dictamen médico que señale las causas de la muerte.

3.1.2 En cuanto a la ingestión de narcóticos, o drogas.

Droga es cualquier sustancia medicamentosa natural o sintética de efecto estimulante, deprimente o narcótico.

Narcótico o estupefaciente, es una droga que produce sueño relajante o embotamiento.

La Ley General de salud en su artículo 234 señala, que sustancias son consideradas como estupefacientes.

En el artículo 240 de la Ley General de Salud se enumeran a los profesionales que pueden prescribir estupefacientes.

La descripción se realiza en recetarios o permisos especiales de acuerdo con los terminos del artículo 241.

La misma ley considera como sustancias psicotrópicas las señaladas en los artículos 244 y 245 L.G.S.

El ISSSTE califica un accidente como no de trabajo cuando se desprende de análisis médico (de orina), autopsia o cualquier otro medio, que el trabajador víctima se encontraba bajo los efectos de este tipo de sustancia, salvo que su prescripción la haya realizado un médico con título registrado ante las autoridades competentes y dicha prescripción se haya puesto en conocimiento del jefe inmediato superior presentándole la receta conforme al artículo 37 fracción II de la Ley del ISSSTE.

El uso frecuente e inmoderado de drogas y la automedicación tiene como consecuencia, que un porcentaje considerable, de trabajadores desempeñe sus funciones bajo el influjo de sustancias que le reducen su capacidad y su estado de alerta.

Tiene esta como consecuencia, que se conviertan en víctimas potenciales de los accidentes que su propia labor entraña.

Por otra parte y como se ha señalado anteriormente,

el desconocimiento de los trabajadores de los aspectos relativos a los riesgos del trabajo, la poca orientación que sobre este particular les proporcionan los médicos de la clínica u hospital y las autoridades de los centros de trabajo, propicia que en un gran número de casos el jefe inmediato no se entere de los medicamentos considerados como estupefacientes que sus trabajadores ingieren.

Además en el estado de ebriedad y las ingestiones de narcóticos o drogas, existen 4 excluyentes más contenidas por el artículo 37 de la Ley que en forma breve enunciaremos de acuerdo con el tratamiento administrativo que les da el ISSSTE.

Si el accidente se ocasiona intencionalmente o de acuerdo con otra persona de un intento de suicidio en razón de que la intencionalidad de una conducta o hecho no es posible de probar, ni aún cuando el trabajador asuma implícita o explícitamente el riesgo de trabajo (artículo 489 Ley Federal del Trabajo); el elemento que se toma en consideración para aplicar esta excluyente es fundamentalmente la prueba testimonial que se derive de los documentos presentados (averiguación previa en su caso, acta administrativa, reporte de accidente o el certificado médico) no es suficiente la presunción, la intencionalidad deberá probarse fehacientemente ¿Porqué al testigo le consta que el trabajador actuó de acuerdo con

otro compañero de trabajo o con una tercera persona o porqué declara que el trabajador tenía tal intención?

Por otra parte si el accidente se produce en las siguientes circunstancias se califica como derivado del trabajo:

a) Que el accidente ocurra por torpeza o negligencia del trabajador;

b) Que el accidente sea causado por imprudencia o negligencia de algún compañero de trabajo o una tercera persona.

Así mismo puede llegarse a desprender por la propia declaración del trabajador o de los testigos, que él mismo tenía la intención de suicidarse; de igual forma que en el caso anterior no es suficiente la presunción de la intencionalidad, por el contrario esta deberá constar fehacientemente por declaración de los testigos o en su caso como se ha mencionado, por declaración del propio trabajador, de esta forma se establecerá que sus lesiones son resultado de un intento de suicidio en el caso de que no logre su cometido.

Si el trabajador fallece las pruebas que se toman en cuenta son, la declaración de los testigos o de los parientes, averiguación previa, acta administrativa, reporte de accidente, y mensajes póstumos del trabajador que demuestren que su fallecimiento ocurrió por suicidio.

Las excluyentes referidas encuentran su fundamento en el hecho de que no es el trabajo mismo ni las condiciones en que este se desempeña el que produce la lesión o muerte del trabajador, si no su propio interes de dañarse por motivos personales, tal situación diluye la responsabilidad del empleador en la reparación del daño.

De las lesiones o muertes producidas como resultado de una riña:

Para aplicar la exluyente de riña se analizan al igual que en todas las demas, los elementos de prueba presentados, de tal manera que se establezca fehacientemente que se presentó dicha excluyente.

Precisa aclararse, que la riña es una contienda de obra y no de palabra, con el animo reciproco de lesionarse o matarse, razón por la cual los extremos que deben probarse son:

- a) Si la contienda fue obra;
- b) Si el trabajador fue el agresor o el agredido.

Lo anterior en virtud de que las lesiones acaecidas a un trabajador al repeler agresiones, no configuran la excluyente de riña, y podríamos encuadrarlas si reúnen las características necesarias en la legítima defensa, por el contrario, siempre que el trabajador sea el agresor, se determinará que hubo riña y en consecuencia las lesiones o muertes producidas en estas circunstancias se consideran como no del trabajo, salvo en aquellos casos, en que la naturaleza propia de las labores que desempeñan sea necesario actuar de esa manera (en ejercicio de las funciones de policía).

De lesiones originadas por algún delito cometido por el trabajador :

En la aplicación de esta excluyente presente en la fracción IV de la Ley del ISSSTE pueden presentarse las siguientes hipótesis:

1.- Que el delito haya sido cometido en concurrencia con otra de las excluyentes que señala el artículo citado (estado de embriaguez, bajo los efectos de alguna droga, riña, etc.).

De lo anterior se desprende que aun cuando el trabajador haya cometido un delito las lesiones que este presente no se consideran como derivadas del trabajo en virtud de la aplicación de otra excluyente.

II.- Cuando sólo se presenta la excluyente relativa al delito se toma en consideración, que pueden presentarse dos clases de delitos.

a) Delitos imprudenciales.

De conformidad con la legislación penal, se entiende por imprudencia.

"Toda imprevisión, negligencia, impericia falta de reflexión o de cuidado que cause igual daño que un delito intencional".

En esta hipótesis aun cuando el trabajador realice un acto u omisión considerado como delito, las lesiones acaecidas bajo estas circunstancias se califican como derivadas del trabajo ejemplo, accidentes automovilísticos en trayecto directo del domicilio al centro de trabajo o viceversa.

En este ejemplo puede ocurrir que el trabajador se encuentre implicado en diferentes delitos derivados del accidente por ejemplo: daños en propiedad ajena, lesiones, ataque

a las vías de comunicación, homicidio etc.

Sin embargo dichos delitos se consideran como imprudenciales.

Siempre que se está en presencia de delitos imprudenciales se califica el accidente como del trabajo.

b) Delitos intencionales.- Como su nombre lo indica este tipo de delitos se realizan con toda intención y persiguen un fin específico.

En estos casos como la intención se presume salvo prueba un contrario, en la solicitud que se presente por indemnización se pondrá especial cuidado para desprender de los elementos de prueba (averiguación previa), si el trabajador fue consignado al juez respectivo para ser procesado, si este es el caso se le solicita al interesado la documentación (sentencia) que acredite que fue absuelto, o si por el contrario se le consideró culpable se califica como no del trabajo y se niega el pago de la prestación.

En los apartados anteriores en donde se comentan aspectos relativos a las excluyentes que fundamentan la negación de los beneficios derivados de la rama del seguro de riesgos del trabajo, cabe reflexionar sobre algunas situaciones:

Se pretende poner límites a la Seguridad Social, que afectan a la familia del trabajador a la sociedad y no se le educa y capacita para que no ocurra en irresponsabilidades.

Es acaso un castigo o una pena por incurrir en situaciones determinadas, sobre todo cuando en el tema los Riesgos del Trabajo y su Prevención ;

Es más apropiado capacitar al trabajador y no afectarlo, como función propia de la Seguridad Social

Porque, si el patrón (Dependencia o Entidad) aporta la cotización correspondiente al trabajador (art. 15 Fracción V Ley del ISSSTE) se le retiran los derechos a este y a su familia

3.1.3. EN CUANTO A LOS ACCIDENTES OCURRIDOS EN EL TRAYECTO DEL DOMICILIO DEL TRABAJADOR AL CENTRO DE LABORES Y VICEVERSA.

En el texto de los artículos de la Ley del ISSSTE y 474 de la Ley Federal del Trabajo, se definen las condiciones en que deberá presentarse un accidente o enfermedad para que puedan considerarse como derivados del trabajo, incluyendo en tales condiciones a los que ocurran en trayecto del domicilio del trabajador a su centro de labores y viceversa.

Para los comentarios relativos a este apartado, será necesario recurrir nuevamente al Código Civil, para definir lo que debemos entender por domicilio, como tal el artículo 29 del referido ordenamiento, establece en el caso de las personas físicas al "lugar donde residen habitualmente y a falta de este, el lugar del centro principal de sus negocios, en ausencia de estos, el lugar donde simplemente residan y, en su defecto el lugar donde se encontraren.

Se presume que una persona reside habitualmente en un lugar cuando permanezca en el por más de seis meses".

De la investigación, realizada se detectó, que un porcentaje considerable de los accidentes que ocurren a los servidores públicos se consuman en el trayecto, esto podemos atribuirlo a distintos factores entre otros:

En el Distrito Federal, el crecimiento desmesurado de la urbe que tiene como consecuencia un tránsito de vehículos presuroso y arriesgado, hacinamiento en los medios de transporte, irresponsabilidad tanto del peatón como del conductor, distracción debida al stress, malas condiciones del pavimento etc.

En el interior de la República, aumenta el número de riegos en trayecto, debido a que se involucra normalmente

el traslado en carreteras.

Los factores generadores de riesgos del trabajo en el trayecto son muy diversos entre otros destaca;

- Accidentes automovilísticos
- Caídas
- Resbalones
- Asaltos
- etc.

Las lesiones que se producen generalmente son:

- Lesiones en la columna
- Lesiones en miembros inferiores y superiores
- Contusiones simples y graves.

En la práctica la determinación de los accidentes en trayecto está sujeta a la aplicación del criterio personal de los dictaminadores y por tanto de sus conocimientos relativos al domicilio; esta situación produce que en muchas ocasiones se cometan injusticias al negar las prestaciones derivadas de la rama del seguro de riesgos del trabajo.

Antes de señalar cualquier punto de vista, es conveniente comentar algunos ejemplos en los que sería cuestionable

la negación de los beneficios por riesgo del trabajo.

Si un trabajador habita un inmueble que esta provisto de cochera con puerta, se supone que su domicilio se inicia en el lugar en que se cruza el umbral de la puerta.

Si el trabajador dentro de su automóvil sufre una lesión, estando dentro de la cochera cuando se dispone a salir con rumbo a su centro de labores, el siniestro debe entenderse que es un riesgo del trabajo.

El ISSSTE considera iniciado el trayecto en el momento en el que el trabajador sale de la puerta de su casa y por tanto niega la prestación tomando como fundamentos que el trayecto al centro de labores aún no se había iniciado y que por lo tanto, al estar el trabajador dentro de su domicilio, el accidente y la lesión, derivada son considerados ajenas al trabajo.

Podremos entender que Las maniobras que realiza el trabajador para salir de su domicilio son con motivo del trabajo .

En este caso, la incapacidad producida no cubierta conforme a lo estipulado por el capítulo correspondiente a la rama del seguro de riesgos del trabajo; aplicando un crite-

rio muy estrecho por parte del dictaminador, en virtud de que se sujeta sólo a cuestiones de domicilio sin atender al motivo que origina la lesión.

Como otro ejemplo, podemos anotar los casos en que el trabajador habita en un inmueble de varios departamentos ¿a partir de que momento se considera iniciado el trayecto? ¿Cuándo sale de la puerta de su casa o bien cuando sale de la puerta del edificio?

Digamos que teóricamente el domicilio del trabajador se compone de una colonia, una calle, un número exterior y uno interior y que su trayecto se inicia en el momento en que sale de la puerta correspondiente al número interior y por tanto el tránsito que realiza hasta llegar a la puerta del edificio (escalera, patios, estacionamientos, etc.), debiera estar amparado por la rama del seguro de riesgos del trabajo, toda vez que el trabajador ya se dirige a su centro de labores.

Nuevamente se nos presenta una aplicación muy estrecha del domicilio en la dictaminación; toda vez que este es considerado a partir del número exterior y los accidentes que ocurren en los patios y escaleras de este tipo de construcciones se califican como no del trabajo, en virtud de que aún no se ha cruzado la puerta principal del edificio y por tanto

no se entiende iniciado el trayecto. Cuando realmente al salir el trabajador de la puerta de su departamento inicia el trayecto.

Independientemente de los ejemplos anotados, la rama del seguro de riesgos del trabajo no debería tener la restricción del trayecto, sino cubrir integralmente al trabajador.

En este aspecto como en el que nos referíamos a las excluyentes contenidas en el artículo 37 de la Ley del ISSSTE, si se aspira en México a una Seguridad Social integral que resguarde al trabajador y a su familia de las contingencias que le pueden ocurrir llamense enfermedades o accidentes, contingencias que deriven del trabajo mismo; la carencia de casa habitación, etc.; será necesario procurar que en la Ley no se contengan aspectos que permitan negar las prestaciones.

Este planteamiento tal vez pudiera parecer aventurado, pero valga el siguiente razonamiento para tratar de avalarlo.

En el caso del sector productivo, el trabajador invierte día con día un poco de su salud y en energía en la labor que desempeña, de dicha inversión el patrón obtiene una ganancia muy superior a las que da al trabajador (salario); esta situación muestra un desequilibrio que se hace más evidente si pensamos que el trabajador vende su salud toda su vida

para recibir pensiones irrisorias, prestaciones condicionadas a una multiplicidad de factores y que aún más está sujeto a la incertidumbre de que la Ley contenga alguna situación que lo excluya de recibir los beneficios que su propio trabajo ha generado.

Estos elementos deben ser tomados en consideración en la evolución de la Seguridad Social, la cual debiera procurar que su cobertura se amplie de tal forma que proteja de manera integral a quien con su propio esfuerzo le da origen; porque aún en el caso de la aportación tripartita del sector de referencia, es el trabajo de cada hombre la que conforma el techo financiero de la institución que le proporciona Seguridad Social.

En el caso del Sector Público, las Dependencias o Entidades del Estado (patrón) no son precisamente productores y por tanto no obtiene ganancias, pero el desgaste y las alteraciones en la salud de los trabajadores es evidente, en tal virtud, esto es motivo suficiente para que aspiren a una Seguridad Social total, sin excluyentes y sin alteraciones, ya que su función esta orientada a un objeto de mayor valor que la ganancia misma toda vez que da cumplimiento a los fines del Estado.

3.2. LA PRESCRIPCIÓN EN EL PAGO DE INDEMNIZACIONES POR RIESGOS- DEL TRABAJO.

Los comentarios relativos a este apartado, pretenden hacer notar el reconocimiento a uno de los aspectos en donde la Ley del Instituto, favorece a los trabajadores al servicio del Estado.

Tomaremos como definición de prescripción lo señalado por el artículo 1135 del Código Civil en el que se establece, - que es "un medio de adquirir bienes o de liberarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la Ley."

En este sentido, el ISSSTE se libera de las obligaciones derivadas de la rama del seguro de riesgos del trabajo, a través de la aplicación del título quinto de su Ley (De la Prescripción) el cual en su artículo 186 establece:

"El derecho a la jubilación y a la pensión es imprescriptible, las pensiones caídas, las indemnizaciones globales y cualquier prestación en dinero a cargo del Instituto que no se reclame dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que hubieren sido exigibles, prescribieran a favor del Instituto el que apercibirá a los acreedores de referencia, mediante notificación personal, sobre la fecha de la prescripción cuando

menos con 6 meses de anticipación".

En el numeral antes transcrito, se contiene la forma y condiciones en las que se aplicará la prescripción a las indemnizaciones generadas por los daños causados a la salud o vida de un trabajador a consecuencia del desempeño de su función.

Antes de proceder al análisis del aspecto específico que incumbe a los trabajadores del Estado, señalaremos algunas diferencias en relación con los trabajadores del sector privado, mismas que en este aspecto los trabajadores del servicio público están más favorecidos.

El artículo 519 de la Ley Federal del Trabajo establece "Prescriben en dos años:

I.- Las acciones de los trabajadores para reclamar el pago de indemnizaciones por riesgo de trabajo;

II.- Las acciones de los beneficiarios en los casos de muerte por riesgo de trabajo; ...

Como podemos observar, los trabajadores del sector privado y sus familiares derechohabientes disponen de 2 años para ejercitar sus acciones en cuanto a las indemnizaciones

por riesgos del trabajo, mientras que los trabajadores del sector público tiene vigente este derecho por un plazo de 5 años.

Por otra parte, el artículo 519 de la Ley Federal del Trabajo retira al trabajador totalmente sus derechos en materia de indemnizaciones por riesgo del trabajo después de transcurridos 2 años, mientras que el artículo 186 de la Ley del ISSSTE establece de manera específica que las pensiones las indemnizaciones y en general todas las prestaciones económicas que concede el Instituto son imprescriptibles es decir solo prescriben las cantidades no cobradas a las que se tenía derecho, durante los 5 años de la vigencia en su reclamación, dejando latente el derecho a reclamar la prestación y a gozar de los mismos aún cuando se hayan dejado de cubrir los primeros 5 años.

Independientemente de lo señalado, la Ley del ISSSTE le impone a esta institución una condición que protege ampliamente al trabajador, en el ejercicio de sus derechos en materia de prestaciones económicas, (indemnizaciones por riesgo del trabajo) al señalar, que para poder hacer efectiva la prescripción, el Instituto deberá apercebir al trabajador o a los beneficiarios que se pudieren considerar acreedores mediante notificación personal de la fecha de la prescripción, cuando menos con seis meses de anticipación.

Con este elemento adicional y pensando en que cualquier promoción que realice el trabajador o sus beneficiarios, interrumpe la prescripción, la Ley del Instituto salvaguarda los derechos de los trabajadores en mayor medida que la Ley Federal del Trabajo.

Aún cuando pudiera resultar irónico la forma y términos en las que la Ley del ISSSTE conceptua la prescripción, esta última protege al trabajador ante la falta de conocimiento de sus derechos y ante la despreocupación de las autoridades para que las condiciones en que se presta el servicio sean las más adecuadas para salvaguardar la Salud de quien realiza funciones que en su mayoría están orientadas a la población en general.

Si bien es cierto, que los trabajadores públicos disponen de mejores condiciones para los efectos de la aplicación de la prescripción, también lo es que ni a este sector laboral ni al sector privado se le debieran considerar prescriptibles los derechos que se deriven de un riesgo del trabajo, toda vez que el daño a la salud parcial o total y aún el mismo fallecimiento son condiciones que una vez que se han presentado son irreversibles y que alteran el equilibrio existente en la familia y en la sociedad.

CAPITULO CUARTO

LAS COMISIONES MIXTAS DE SEGURIDAD E HIGIENE Y LOS ACCIDENTES Y ENFERMEDADES DEL TRABAJO

Evitar el daño en la salud de los trabajadores, no es labor únicamente de la parte empleadora, recae realmente en los dos componentes de la relación laboral, a través de la participación permanente de ambos en las actividades de vigilancia de las condiciones en que se desempeñe el trabajo.

Como se ha comentado en párrafos anteriores, el presente documento tiene como objeto señalar, que en la legislación laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado, particularmente en los aspectos relativos a la Seguridad e Higiene en el Trabajo, existen vacios o lagunas de Ley, mismas que se ha pretendido, subsanar a través de la aplicación supletoria de las normas dictadas para los Trabajadores del Sector Privado.

Tal situación en algunos casos, no puede llevarse a cabo, en virtud de que la norma por su propia naturaleza no prevee las condiciones reales y específicas que prevalecen en el sector al cual se le aplican. En el aspecto relativo a las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene del Sector Público, materia de este capítulo, la situación no es distinta,

toda vez que no existe una autoridad que inspeccione y vigile que las normas o recomendaciones que estas emitan sean aplicadas y consecuentemente no exista posibilidad de aplicar la sanción para su incumplimiento.

Las Comisiones Mixtas son el "Conjunto de personas delegadas o elegidas paritariamente por los trabajadores y los patronos, con el fin de que prevengan, conozcan y resuelvan los problemas laborales, formulen recomendaciones y propongan proyectos que se dirijan a la seguridad de los prestadores de los servicios y a la mayor armonía posible entre los factores de la producción" (31).

En la función Pública por su propia naturaleza, la inspección y vigilancia de la Seguridad e Higiene en las labores que se desempeña debería ser de vital importancia, si uno de los fines del Estado es proteger a la población en general podemos decir que aún más a su población trabajadora toda vez que ésta es el medio del que se sirve para conseguir dicho fin.

(31) "Diccionario Jurídico Mexicano", Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa México 1985 página 162.

Los empleados al Servicio del Estado para contribuir a conservar su salud disponen de su instrumentos legal al que se ha denominado Comisión Mixta de Seguridad e Higiene, el cual les permite inspeccionar y vigilar que el medio ambiente en el que prestan sus servicios sea el adecuado para mantenerse sanos.

El desconocimiento de los agentes causales de los Riesgos del Trabajo, produce que no existan los medios que permitan señalar las medidas adecuadas para evitarlos o bien para prevenirlos.

En está situación, las Comisiones Mixtas desempeñan un papel de gran importancia, toda vez que pueden identificar los factores generadores de Riesgo, sugerir las medidas para evitarlos y vigilar que las condiciones inseguras o peligrosas se corrijan para el beneficio de los trabajadores en general propiciando así, la disminución de los accidentes y enfermedades del Trabajo.

4.1. EL PROBLEMA DE LAS COMISIONES MIXTAS DE SEGURIDAD E HIGIENE- EN EL SECTOR PUBLICO.

A manera de Introducción, podemos señalar que "en el año de 1952 la oficina Internacional del Trabajo, mandó

una recomendación a todos los países miembros de ella. La citada recomendación señala lo siguiente:

"Corresponde, evidentemente, a la administración del establecimiento o centro de trabajo eliminar y corregir cada situación susceptible de causar daño a la seguridad o la salud de los trabajadores. Pero es igualmente cierto que la experiencia ha demostrado que la seguridad e higiene en el trabajo pueden mejorarse considerablemente si existen en la empresa una organización encargada de asesorar a la administración en estas materias. Según los casos, puede tratarse de delegados nombrados por los trabajadores, de comisiones especiales, de un funcionario competente nombrado por la administración, o de una organización que contiene los sistemas antes señalados.

En las empresas pequeñas, las que no emplean más de veinticinco trabajadores, por ejemplo los obreros debieran nombrar un delegado escogido entre ellos. Las grandes empresas debieran disponer de una comisión de Seguridad e Higiene; se ha comprobado que, en general, un organismo de este género obtiene los mejores resultados cuando es mixto, es decir, cuando está compuesto por representantes de la administración y el personal. En determinados países la ley requiere la crea-

ción de comisiones de este tipo". (32)

En México la Ley Federal del Trabajo de 1931 en su artículo 324 hablaba ya de la obligatoriedad de estos organismos.

A las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene se les considerará organismos de buena fe; puesto que la estructuración paritaria que se les da, presupone la ausencia de intereses particulares que no estén orientados a la Seguridad e Higiene en los Centros de Trabajo y la promoción de mejores condiciones en el desempeño las actividades así mismo, por que en ellas se deposita la confianza para que a través de su labor se eviten o disminuyan los accidentes y enfermedades de trabajo; por otra parte es conveniente señalar que es la unión de los esfuerzos de dos partes consideradas tradicionalmente en pugna en favor de la salud de los trabajadores.

En el Sector Privado, se tienen identificados los problemas que enfrentan las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, se es conciente de que el legislador al plasmar en la Constitución, la Ley y sus Reglamentos la organización y funcionamiento de estas Comisiones; tenía la intención de

(32) "Lecturas en Materia de Seguridad Social", Seguridad e Higiene, IMSS 1980 pág. 169.

buscar un equilibrio mayor entre los factores de la producción; así mismo, no es desconocido el gran número de problemas a los que se enfrentan los trabajadores en su lucha por lograr una serie de prestaciones ante los empresarios para que estos cumplan con los señalamientos legales sobre la materia, conviene referir que este sector de la población además de la fundamentación jurídica de sus Comisiones, dispone de elementos coercitivos para obligar a los patrones a mejorar sus condiciones laborales, que van desde la multa impuesta por la autoridad competente hasta el cierre de la empresa que no se ajuste a las normas que le sean señaladas; sin dejar de hacer la debida referencia a los inspectores del trabajo y los órganos jurisdiccionales encargados de dirimir las controversias entre los trabajadores y sus patrones.

Tal situación, si bien es cierto no resuelve de manera mágica los problemas de salud y seguridad en el trabajo, si coloca en una mejor posición a los trabajadores de este sector.

Ahora podemos preguntarnos, ¿Qué ocurre en el Sector Público?

La integración y funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en los centros de trabajo del Sector Público, se reviste de características especiales que pudieramos denominar problemas, los cuales estan derivados

de su propia naturaleza jurídica; que no les permite cumplir adecuadamente con las funciones esenciales para las que se concibieron, estos organismos encuentran su fundamento de manera supletoria en la fracción XV del apartado "A" del artículo 123 Constitucional que dispone:

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

Por otra parte, la fracción XI del apartado "B" del mismo artículo, señala:

"La Seguridad Social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y Enfermedades Profesionales... "

Atendiendo a la jerarquía orden y prelación de leyes, referiremos primero a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del 123

Constitucional, misma que en su artículo 11 nos señala la supletoriedad que en el capítulo correspondiente procedimos a comentar, remitiendonos a la legislación para el apartado "A". Así mismo, la fracción II de su artículo 43 obliga a los titulares de las Dependencias y a Entidades a cumplir con todos los servicios de higiene y prevención de accidentes a que están obligados los patrones en general.

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 132 señala como obligaciones de los patrones:

Fracción "XVI. instalar, de acuerdo con los principios de seguridad e higiene, las fábricas, talleres, oficinas y demás lugares en que deban ejecutarse las labores, para prevenir riesgos del trabajo y perjuicios al trabajador...

Fracción XVII. cumplir las disposiciones de seguridad e higiene que fijan las leyes y los reglamentos para prevenir los accidentes y enfermedades en los centros de trabajo...

Fracción XVIII. obliga a los patrones a fijar visiblemente a difundir en los lugares donde se preste el trabajo, las disposiciones conducentes de los reglamentos e instructivos de seguridad e higiene."

Así mismo, el artículo 134 señala como obligaciones de los trabajadores.

Fracción II. observar las medidas preventivas e higiénicas que acuerden las autoridades competentes y las que indiquen los patrones para la seguridad y protección personal de los trabajadores."

El artículo 509 de la Ley de referencia señala al establecimiento y organización de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene su propósito y objetivo.

El artículo 510 su carácter gratuito.

El artículo 511 refiere las atribuciones y deberes especiales de los inspectores del trabajo en materia de prevención de riesgos del trabajo.

El artículo 512 por su parte, da nacimiento al Reglamento General de Seguridad e Higiene y sus 21 instructivos relativos a la prevención de riesgos, incluyendo desde luego al instructivo 19, relativo a la constitución y funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene.

El artículo 512 A, se refiere a la organización de la Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en

el Trabajo a su integración y objetivo.

El artículo 512 B, considera la constitución de una Comisión Consultiva Estatal de Seguridad e Higiene por cada Entidad Federativa.

El artículo 512 D, consideramos importante señalarlo en virtud de que contempla las sanciones ante el incumplimiento en la educación de los centros de trabajo y sus condiciones de higiene y seguridad de acuerdo con los señalamientos de las autoridades del trabajo, y nos dará elementos importantes en el análisis de la problemática a la que se enfrenta el Sector Público en la constitución y funcionamiento de sus Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene.

En 1978, se dio a conocer el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el trabajo, cuyo objetivo principal era disminuir el índice de frecuencia y gravedad en la ocurrencia de riesgos laborales y elevar así la productividad, este instrumento jurídico, contempla la realización de diversas acciones encaminadas a lograr el bienestar colectivo de los trabajadores y es una respuesta a las transformaciones económicas y sociales de nuestro país.

En el artículo 193 establece que autoridades participarán en la promoción integración registro y funcionamiento

de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en los centros de trabajo, está conformado por los 21 instructivos que a continuación se señalan:

INSTRUCTIVOS DEL REGLAMENTO GENERAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO.

1.- Relativo a las condiciones de seguridad e higiene en los edificios y locales de los centros de trabajo.

2.- Relativo a las condiciones de seguridad para la prevención y protección contra incendios en los centros de trabajo.

3.- Relativo a la obtención y refrenado de licencias para operadores de gruas y montacargas en los centros de trabajo.

4.- Relativo a los sistemas de protección y dispositivos de seguridad en la maquinaria y equipo de los centros de trabajo.

5.- Relativo a las condiciones de seguridad en los centros de trabajo para el almacenamiento transporte y manejo de sustancia inflamables combustibles.

6.- Relativo a las condiciones de la seguridad e higiene para la estiba y desestiba de los materiales en los centros de trabajo.

7.- Relativo a las condiciones de seguridad e higiene para la instalación y operación de ferrocarriles en los centros de trabajo.

8.- Relativo a las condiciones de seguridad e higiene para la producción, almacenamiento y manejo de explosivos en los centros de trabajo.

9.- Relativo a las condiciones de seguridad e higiene para el almacenamiento transporte y manejo de sustancias corrosivas, irritantes y tóxicas en los centros de trabajo.

10.-Relativo a las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo donde se produzcan almacenen o manejen sustancias químicas capaces de generar contaminación en el ambiente laboral.

11.-Relativo a las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo donde se genere ruido.

12.-Relativo a las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo donde se maneje, almacenen o trasport-

ten fuentes generadoras o emisoras de radiaciones ionizantes, capaces de producir contaminación en el medio ambiente laboral.

13.-Relativo a las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo donde se generen radiaciones electromagnéticas no ionizantes.

14.-Relativo a las condiciones de higiene y seguridad para los trabajadores que labores a presiones ambientales anormales.

15.-Relativo a las condiciones térmicas ambientales extremas, elevadas y abatidas en los centros de trabajo.

16.-Relativo a las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo, referente a ventilación.

17.-Relativo a los requerimientos y características -- del equipo de protección personal para los trabajadores.

18.-Relativo a los requerimientos y características de regaderas vestidores y casilleros en los centros de trabajo.

19.-Relativo a la constitución registro y funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en el trabajo.

20.-Relativo a los requerimientos y características de los botiquines para primeros auxilios en los centros de trabajo.

21.-Relativo a los requerimientos y características de los informes de los riesgos de trabajo que ocurren para integrar las estadísticas.

Como podrá observarse, a la simple lectura de los títulos que se dieron a los 21 instructivos, éstos están elaborados sobre bases y estudios realizados a las labores que se llevan a cabo en un sector que no es precisamente el sector burocrático; si bien es cierto que podrán aplicarse en aquellos aspectos en que resulten adecuados; también lo es, que la supletoriedad jurídica de este ordenamiento es rebasada por la realidad y por las necesidades de la población trabajadora al servicio del Estado.

Ahora bien, de manera específica es el instructivo 19 en el que se contemplan todos los aspectos referentes a la constitución, inscripción y funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en los centros de trabajo, de las empresas y establecimientos de capital privado o público o de ambos regidos por el apartado "A".

Antes de 1984, año en el que le fue otorgada al ISSSTE

la facultad de promover exclusivamente el buen funcionamiento de las Comisiones Mixtas de las Dependencias y Entidades afiliadas a su régimen, dichos órganos no habían proliferado, en virtud de que existía una anarquía en cuanto a la facultad para coordinarlas, supervisarlas, evaluarlas etc...

En el estudio inicial que realizó el Instituto, se detectó que solamente en aquellas Dependencias que por sus actividades eran consideradas más riesgosas, se habían instalado Comisiones Mixtas cuyo funcionamiento carecía de normatividad y orden.

Para diciembre en 1986 con las reformas al articulado de la Ley del ISSSTE se dió a esté la atribución de promover la integración de las Comisiones.

Actualmente, el artículo 44 de la Ley del ISSSTE señala que el Instituto para el cumplimiento de sus fines, está facultado para realizar acciones de carácter preventivo con el objeto de abatir la incidencia de los riesgos del trabajo.

Por su parte, la fracción IV del artículo 45 de la misma Ley obliga a las Dependencias y Entidades a Integrar las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y se indica en el artículo 46 que la seguridad e higiene se normará conforme

a lo establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por la misma Ley del ISSSTE y por los Reglamentos de la materia.

Es el artículo 47 de la Ley antes aludida, el que marca que corresponde al ISSSTE promover la integración y el buen funcionamiento de las comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y a las propias Comisiones atender las recomendaciones que el Instituto formule en materia de seguridad e higiene.

Sin embargo, muy a pesar de las modificaciones a la Ley, los avances que se han obtenido en la integración de las comisiones Mixtas son muy limitados no digamos ya de su funcionamiento, el cual deja mucho que desear, debido a las razones que nos permitiremos anotar a continuación.

Existe un gran desconocimiento de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene del Sector Público, y de las disposiciones legales que las regulan tanto de la parte trabajadora como de los titulares de las Dependencias y Entidades.

- Son ignoradas en la gran mayoría de las ocasiones en las que se llegan a crear, tomándolas como mero instrumento político (ya sea por las autoridades o por las representaciones sindicales), para lograr fines que están muy lejos de buscar la seguridad e higiene en el trabajo.

- Los trabajadores no asumen una conciencia real sobre su importancia y de la trascendencia que las Comisiones pueden tener en el cuidado de su salud y vida.

- No son entendidas como órganos imparciales, promotores y asesores en la seguridad e higiene laboral.

- Una gran cantidad de Dependencias y Centros de Trabajo las integran como mero requisito, sin vislumbrar su importancia, toda vez que no es lo primordial integrarlas y registrarlas sino que realmente cumplan con su función.

- Existe una urgente necesidad de capacitación a los trabajadores y sus titulares no sólo en lo que respecta a la integración registro y funcionamiento de estos órganos, sino en materia de seguridad e higiene en general.

El principal problema que se detectó en la materia objeto de este capítulo, podemos resumirlo en carencia o imposibilidad de aplicación de las normas coercitivas (sanciones) para los titulares de las Dependencias o Entidades que no se ajusten o incumplan las medidas señaladas para la prevención de accidentes, a través de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene.

Esta observación podemos dividirla en dos aspectos:

- El primero, en caso de incumplimiento en las recomendaciones o por que no se adopten las medidas necesarias, para prevenir riesgos del trabajo, los responsables quedarán sujetos a los que establece la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Público. Misma, que para la aplicación de una sanción considera un procedimiento a instancia de los superiores jerárquicos de los trabajadores; la cual coloca a las Comisiones Mixtas en una situación o proceso casi imposible de concluir, y que aún cuando se llevara a su fin, solucionarían el problema real de los trabajadores.

Ahora trasladémonos a la situación material, los recursos de que dispone el Sector Público están destinados, para fines específicos y son programados con la debida anticipación, por tanto, supuestamente no se dispone de partidas presupuestales para llevar a cabo cambios o adecuaciones que impliquen gastos elevados.

Por otra parte, en el Sector Público no se dispone de los Inspectores del Trabajo y en tal virtud, se carece de otro elemento que pudiera coadyuvar en el mejoramiento de la seguridad e higiene de los centros de trabajo.

Si fuera posible aplicar de manera real la supletorie-
dad, ¿Quién tendría la facultad? y ¿Quién se atrevería a sancionar a una Dependencia o Entidad con una multa?, o bien

a clausurar parcial o totalmente el centro de trabajo hasta que se de cumplimiento a la obligación respectiva en materia de seguridad e higiene. ¿Podríamos imaginar que se ordenara cerrar las escuelas que no sólo son inseguras o peligrosas para sus trabajadores (Maestros intendentés laboratoristas etc.) sino también para los alumnos que asisten a ellas, o bien un hospital, o una clínica.?

La razón que dio origen a las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, es la protección de los trabajadores y su seguridad en el desempeño de su trabajo, lamentablemente la realización de sus actividades como órganos que procuren la salud de la clase trabajadora se encuentra impedida por cuestiones de carácter legal y material.

Por otra parte, sería conveniente apuntar, que la persona que mejor conoce los riesgos en el trabajo, es el mismo servidor público, puesto que a diario se enfrenta a ellas, y es necesario crearle una conciencia y orientarlo para que cuide su integridad física y procure ejercitar sus derechos solicitando si es necesario la modificación de los ordenamientos, a fin de que éstos se adecuen a sus necesidades reales.

4.2. ESTRUCTURA, FUNCIONAMIENTO Y CONDICIONES ACTUALES DE LAS COMISIONES MIXTAS EN EL SECTOR PUBLICO.

Las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, son los organismos que se establecen para investigar las causas generadoras de los accidentes y enfermedades en los centros de trabajo proponer medidas para prevenirlos y vigilar que se cumplan, así mismo constituyen un medio muy importante para orientar, apoyar y concientizar a los trabajadores en todos los aspectos relativos a la seguridad e higiene en el desempeño de sus labores.

Deben integrarse en un plazo no mayor de 30 días, a partir de la fecha en que se inicien las actividades en los centros de trabajo; en aquellos en donde no existan, su constitución deberá ser inmediata; estarán conformadas con igual número de representantes de los trabajadores y de los titulares de las Dependencias y Entidades.

El número de representantes que integren las comisiones estará en razón directa al número de trabajadores de cada centro laboral y al tipo de actividades que en ellos se desarrollen de acuerdo con los siguientes criterios:

- Cuando el número de trabajadores sea inferior a 20, la Comisión estará integrada por un representante de cada

parte.

- En los centros de trabajo dónde existen de 21 a 100 servidores públicos, la Comisión se formará con 2 representantes de los titulares y 2 más de los trabajadores.

- Para un número mayor de 100 trabajadores de 3 a 5 representantes de los titulares y de 3 a 5 de la parte trabajadora.

- En los casos en que sea necesario, por la naturaleza, dimensiones y función que se realice en el centro de trabajo podrá nombrarse un número mayor de representantes.

- Por cada representante propietario se deberá designar un suplente.

- Los representantes de los trabajadores deben ser designados por el sindicato de la Dependencia o Entidad; en caso de no haber sindicato o que todos los trabajadores sean de confianza, la designación se realizará por mayoría de votos mediante padrón electoral, el cual deberá integrarse al acta constitutiva de la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene que se remita al ISSSTE.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, auxiliará a las autoridades para

promover la integración y registro de las Comisiones en los centros de trabajo del sector público afiliados a su régimen.

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

Existen cuatro tipos básicos de Comisiones Mixtas a saber:

- a) Nacional.
- b) Estatal.
- c) Auxiliar.
- d) Central.

Para definir el número y tipo de Comisiones que deben establecerse en una misma Dependencia o Entidad, se tomará como referencia los siguientes criterios:

I.- Las Dependencias o Entidades que tengan centros de trabajo en diversas Entidades Federativas del interior del país, deberán contar con una Comisión Nacional y con tantas Comisiones Estatales como Delegaciones Estatales tengan.

En cada centro de trabajo, deberá existir una Comisión auxiliar la relación de la Comisión Nacional a la Estatal

y a las auxiliares será de supra o subordinación, según sea el caso.

II.- Las Dependencias o Entidades que tengan centros de trabajo en una sola Entidad Federativa o en el Distrito Federal, integrarán una Comisión Nacional y tantas comisiones auxiliares como centros de trabajo tengan.

III.- Las Dependencias o Entidades que contemplen un sólo centro de trabajo, integrarán una Comisión Nacional la cual funcionará en sus recorridos como auxiliar.

IV.- Para un mejor funcionamiento de las Comisiones Mixtas, si existe la necesidad de formar dos o más, deberán constituirse Comisiones centrales, que coordinen las actividades que desarrollen las Comisiones auxiliares y en su caso las Estatales.

V.- Las Comisiones Nacionales coordinarán y vigilarán los trabajos que desarrollen sus subordinados en todo el país. Los integrantes de dichos órganos están obligados a elaborar de inmediato su reglamento de funcionamiento en materia de seguridad e higiene; en el cual se asentarán las normas que regirán su funcionamiento y el de sus Comisiones coordinadas, este deberá ser elaborado siempre atendiendo

a los lineamientos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley del ISSSTE, el Instructivo Relativo a la Constitución Inscripción y Funcionamiento de las comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene.

VI.- Las Comisiones Estatales, coordinarán los trabajos que desarrollen las Comisiones auxiliares en su Entidad Federativa.

Las Comisiones Nacionales Estatales y Centrales deberán desarrollar actividades de coordinación de sus Comisiones auxiliares, pudiendo llevar a cabo los recorridos en los centros de trabajo que consideren conveniente y proceder a informar al ISSSTE los resultados de tales recorridos.

Tradicionalmente se ha definido el concepto de centro de trabajo como "El LUGAR DONDE HABITUALMENTE EL TRABAJADOR DESARROLLA SUS ACTIVIDADES", sin embargo, como los titulares de las Dependencias lo definen en función del tipo de labores que se desarrollan y al número de trabajadores con que cuentan, esta situación ha generado el problema de que exista un único criterio al respecto; tal situación ha tenido como consecuencia que se integren Comisiones Mixtas auxiliares que no responden a las necesidades del centro de trabajo en materia de Seguridad e Higiene; por lo que se recomendaría que la capacitación sobre la materia, se diera de forma tal que las Comisiones

se constituyan adecuadamente para su buen funcionamiento.

Para que los trabajadores puedan ser integrantes de una Comisión Mixta deberán reunir los siguientes requisitos:

- Trabajar en la Dependencia o Entidad, en la Delegación o centro de trabajo según se vaya a integrar la Comisión Nacional, Estatal, Central o Auxiliar.

- Poseer la instrucción y experiencia necesaria sobre seguridad e higiene en el trabajo.

- Ser mayor de 18 años.

- Ser de conducta honorable y haber demostrado sentido de responsabilidad en el trabajo.

- De preferencia ser el sostén de una familia.

- Comprometerse a conocer, respetar y difundir las normas de seguridad e higiene en el trabajo.

Los requisitos antes señalados tienen como propósito que los integrantes de una Comisión sean personas responsables preocupadas por la seguridad de sus compañeros de labores y concientes de la importancia de su actividad dentro del

órgano al que pertenecen.

Los integrantes de las Comisiones desempeñarán su cargo permanente, siempre y cuando no existan motivos para que sean sustituidos de acuerdo con el reglamento que se haya establecido para su funcionamiento, o bien cuando el ISSSTE señale deficiencias en las actividades que desempeñen.

En caso de que exista algún cambio de sus integrantes se deberá reportar lo más pronto posible al ISSSTE, marcando una copia a los titulares de las dependencias.

Una vez que los representantes de una Comisión han sido designados, deberán reunirse de inmediato para levantar el acta constitutiva de la Comisión; la cual acreditará la personalidad jurídica y vigencia de la misma, formular el programa y calendario anual de recorridos mensuales en los edificios, locales, instalaciones y equipos de sus centros de trabajo.

El acta constitutiva deberá contener los siguientes datos:

* Lugar, hora, y fecha de la reunión.

* Nombre de la Dependencia y Entidad.

* Delegación, dirección, área, unidad administrativa o centro de trabajo al que corresponda la Comisión.

* Número de trabajadores que presten sus servicios en el centro de trabajo.

* Número de trabajadores que integran la comisión.

* Domicilio del centro de trabajo.

* Asentar que el objeto de la reunión es constituir la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene.

* Tipo de Comisión Mixta que se va a constituir.

* Nombre completo y firma de los representantes designados ante la Comisión.

Los representantes de la Comisión, tienen la misma personalidad e iguales derechos dentro de esta, independientemente de la jeraquía o rango que cada uno tenga dentro de la Dependencia o Entidad en la que laboren, así mismo, desempeñarán su cargo dentro de la jornada de trabajo como parte de ella y en forma gratuita.

PROCEDIMIENTO DE REGISTRO DE LAS COMISIONES MIXTAS DE SEGURIDAD E HIGIENE.

Una vez que se encuentren integradas las Comisiones Mixtas, se debe seguir el trámite de registro ante el ISSSTE para dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 19 del Instructivo de Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene del Sector Público.

Para efectuar este proceso, se deberá requisitar una solicitud de registro, la cual será enviada acompañada de la copia del acta constitutiva, a la Subdirección de Seguridad e Higiene en el trabajo en el caso de aquellos centros laborales, que estén radicados en el Distrito Federal y a la Delegación Estatal del ISSSTE que corresponda, si los centros de trabajo se encuentran en el interior del País.

Cuando el ISSSTE haya concluido el proceso de análisis de la documentación que se presente para el registro de una comisión, en el caso de haber detectado errores procederá a comunicarlo remitiendo la documentación a su lugar de origen, explicando las razones por las que se niega el registro y solicitando se envíen nuevamente los documentos ya corregidos para proceder a su registro.

Si los documentos fueron requisitados de manera correg

ta, procederá al registro de la Comisión de que se trate, otorgando una clave dentro del Catálogo Nacional o Estatal según sea el caso.

Cualquier cambio modificación ajuste que sufra la Comisión, no importando el tipo al que pertenezca, deberá ser informado por escrito al ISSSTE, en un plazo no mayor de 30 días (cambios de representante domicilio tel. etc...), lo anterior, con el propósito de que el Instituto mantenga actualizado sus catálogos Nacionales y Estatales.

FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES MIXTAS DE SEGURIDAD E HIGIENE.

Las tareas que deben realizar las Comisiones Mixtas independientemente del tipo de que se trate, se dividen en dos, las actividades que se desempeñen en forma conjunta y las tareas que se lleven a cabo de manera individual.

En esta primera parte del funcionamiento, se anotará - que funciones son comunes a todos los tipos de comisiones, para explicar más adelante las que son particulares de cada, Comisión.

En forma conjunta, los integrantes de las Comisiones deberán elaborar su calendario anual de actividades, llevar el registro de los accidentes y enfermedades del trabajo que

se presenten, elaborar las estadísticas correspondientes celebrar las sesiones de trabajo ordinarias y extraordinarias que sea necesario.

En forma individual, a los integrantes de las comisiones les serán asignadas funciones, mismas que desempeñarán solo en tiempo limitado para después rotarlas entre los demás integrantes, estas funciones son:

* Redactar y entregar a todos los miembros de la Comisión el programa anual de actividades.

* Citar a los miembros de la comisión para la celebración de las sesiones de trabajo ordinarias y extraordinarias.

* Redactar las actas de las sesiones de trabajo.

* Llevar el archivo y la distribución de los documentos manejados por la Comisión.

* Solicitar los permisos necesarios ante las autoridades correspondientes, para que los integrantes de las comisiones desempeñen sus funciones y algunas otras actividades se tengan que agregar según sea necesario.

FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES NACIONALES.

El objetivo principal de estas Comisiones, es coordinar las actividades que desarrollen todas las Comisiones Mixtas de su Dependencia o Entidad en todo el país, esto lo realizarán mediante las siguientes funciones:

a) Elaborar el reglamento de funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene que le corresponda atender.

b) Vigilar el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene en los centros de trabajo de la dependencia o entidad a la que corresponda la Comisión.

c) Fomentar la integración, registro y eficiente funcionamiento de las Comisiones Estatales, Centrales y Auxiliares subordinadas a ésta, dentro de la Dependencia o Entidad.

d) Promover y coordinar la capacitación y adiestramiento de los trabajadores de su Dependencia o Entidad en materia de seguridad e higiene en el trabajo, debiendo organizar eventos, en forma permanente, que contribuyan a lograr ese objetivo.

e) Programar y realizar en forma permanente, la difu-

sión de campañas sobre seguridad e higiene.

f) Conocer e intervenir en la resolución de asuntos que les sean turnados por sus comisiones subordinadas (Estatales Centrales o Auxiliares).

g) Vigilar el cumplimiento de las medidas relativas a la prevención de accidentes y enfermedades del trabajo por sus Comisiones Estatales Centrales y Auxiliares.

h) Realizar sesiones de trabajo, ordinarias una vez por mes cuando menos, así como las sesiones extraordinarias cuando sean necesarias.

FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES ESTATALES.

La funciones básicas que desarrolla una comisión Estatal son:

a) Vigilar el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene en los centros laborales radicados en su Entidad Federativa.

b) Fomentar la integración registro y eficiente funcionamiento de las Comisiones Centrales y Auxiliares de los centros laborales ubicados en su circunscripción territorial.

c) Promover y coordinar en su Estado la capacitación y adiestramiento de los trabajadores en materia de seguridad e higiene en el trabajo.

d) Programar y realizar en forma permanente campañas de difusión sobre seguridad e higiene en el trabajo.

e) Conocer e intervenir en los asuntos que le sean turnados por sus Comisiones Centrales o Auxiliares.

f) Someter a consideración de la Comisión Nacional de su Dependencia o Entidad los asuntos que no pueda solucionar.

g) Informar mensualmente a la Comisión Nacional sobre las actividades que desarrolla en el ámbito de su competencia.

h) Llevar el registro de los accidentes y enfermedades de trabajo ocurridos en los centros laborales de su Entidad Federativa.

i) Realizar sesiones de trabajo ordinarias una vez por mes cuando menos, así como las sesiones extraordinarias cuando sean necesarias.

j) Vigilar el cumplimiento de las medidas relativas

a la prevención de accidentes o enfermedades propuestas por sus Comisiones Subordinadas.

k) En general coordinar los trabajos que realicen sus Comisiones subordinadas.

FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES CENTRALES.

Este tipo de Comisiones, son las únicas en las que no es obligatoria su creación en las Dependencias y Entidades públicas, su integración dependerá de la necesidad de coadyuvar con las Comisiones Nacionales y Estatales en la coordinación de los trabajos de las Comisiones Auxiliares en una Entidad Federativa o en una determinada jurisdicción.

En forma general, deberán ajustarse a las actividades señaladas para las Comisiones Mixtas Estatales.

Coordinar los trabajos que llevan a cabo sus Comisiones subordinadas y someter a consideración de su Comisión coordinadora los asuntos que le sean turnados por sus Comisiones subordinadas.

FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES AUXILIARES.

Las Comisiones Mixtas Auxiliares de Seguridad e Higiene, son organismos 100% operativos en su funcionamiento; ya

que su principal obligación es llevar a cabo con periodicidad mensual los recorridos de evaluación de los centros de trabajo.

Además de los recorridos para la evaluación de las condiciones de trabajo, las Comisiones auxiliares desempeñan otras funciones dentro de las cuales se mencionan las siguientes:

a) Vigilar el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene en el centro de trabajo al que pertenezcan.

b) Promover la orientación y capacitación sobre seguridad e higiene en el trabajo, a los miembros de la Comisión, así como para los trabajadores de su centro laboral, organizando eventos permanentes para tal fin.

c) Programar, realizar y difundir permanentemente campañas sobre seguridad e higiene en el trabajo.

d) Llevar un registro de los accidentes y enfermedades de trabajo ocurridos, elaborando las estadísticas correspondientes.

e) Mantener informados a los trabajadores en forma periódica de los riesgos específicos, de las labores que se llevan a cabo en sus centros de trabajo de sus causas y de

las medidas preventivas.

f) Vigilar todo lo relativo al equipo de protección personal de los trabajadores.

g) Vigilar que en sus centros de trabajo se coloquen los avisos de seguridad e higiene para la prevención de riesgos, de acuerdo a la naturaleza de las actividades que se desarrollen.

h) Vigilar que los botiquines de primeros auxilios, contengan los elementos que se señalan en el reglamento correspondiente y según la labor que se desempeñe.

i) Vigilar el cumplimiento de las medidas relativas a la prevención de los riesgos del trabajo propuestas por la misma Comisión.

j) Informar mensualmente de sus actividades a su Comisión coordinadora.

k) Llevar a cabo los recorridos mensuales y los extraordinarios que correspondan.

l) Investigar los accidentes y enfermedades de trabajo que se sucedan, procediendo a reunir los resultados de las

investigaciones, analizando las causas primarias que dieron origen a los accidentes y proponer las medidas para prevenirlos capacitando, orientando y apoyando a los trabajadores o a sus derechohabientes, en el trámite de la indemnización a que puedan tener derecho en caso de ocurrir alguna contingencia derivada del trabajo.

Los recorridos que realicen las Comisiones Mixtas se pueden clasificar en 3 tipos según el propósito que los oriente:

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

El primero es aquel que se realiza por lo menos una vez cada mes de acuerdo con el calendario anual de actividades, se limita a una mera observación sensorial de las condiciones que imperan en el centro de trabajo.

El segundo puede o no considerarse como extraordinario, su principal característica es, que está orientado a inspeccionar áreas específicas que se clasifican como peligrosas y en dónde la Comisión podrá proponer medidas concretas que puedan aplicarse para la prevención de los riesgos que se hayan previsto.

El tercero, puede ser solicitado por los trabajadores o las autoridades cuando se conoce de una condición insegura peligrosa o insalubre, que está plenamente identificada en su origen.

Es conveniente, que en este tipo de recorrido se disponga de la participación de los especialistas de la materia que se este inspeccionando, a fin de que la comisión cuente con la asesoría necesaria para sugerir medidas preventivas adecuadas y las autoridades estén en posibilidad de acreditar los cambios o modificaciones que requieran paraa mejorar el medio ambiente laboral.

Los recorridos de observación general, deben hacerse bajo un programa de aspectos a revisar, los puntos a seguir deberán ser acorde con las actividades y servicios que se realicen o presten en el centro de trabajo; así como con las necesidades que determine la propia Comisión entre los que no se deben omitir, destacan:

- 1.- Aseo
- 2.- Orden
- 3.- Distribución de las instalaciones maquinaria, equipo de protección.
- 4.- Métodos de trabajo en relación con las operaciones que realizan los trabajadores.

- 5.- Espacio de trabajo, pasillos y servicios sanitarios.
- 6.- Protección en mecanismos de transmisión.
- 7.- Protección en el punto de operación.
- 8.- Estado de mantenimiento preventivo y correctivo.
- 9.- Estado y uso de herramientas manuales.
- 10.- Escaleras andamios y otros.
- 11.- Carros de mano, carretillas, montacargas, autopropulsados y vehículos de motor combustión interna.
- 12.- Pisos y plataformas.
- 13.- Grúas, cabestrantes y en general aparatos para izar.
- 14.- Alumbrado, ventilación y áreas con temperaturas extremas artificiales.
- 15.- Equipo e instalaciones electricas (extensiones etc.)
- 16.- Ascensores
- 17.- Equipo de protección personal por área de trabajo.
- 18.- Agentes dañinos, ruido vibraciones, gases y otros.
- 19.- Recipientes de presión (calderas y otros)
- 20.- Manejo de sustancias químicas.
- 21.- Métodos que se siguen para accitar.
- 22.- Cadenas, cables, cuerdas, aparejos.
- 23.- Acceso a equipos elevados.
- 24.- Salidas normales y de emergencia.
- 25.- Patios paredes techos y pisos.

26.- Sistemas de prevención de incendios.

27.- Y aquellos otros que establezcan los ordenamientos correspondientes y que sean aplicables al centro de trabajo.

Los recorridos deben llevarse a cabo con la presencia y participación de los representantes propietarios quienes deberán hacer anotaciones de las observaciones que se efectuen durante estos, al finalizar los recorridos, los representantes de la Comisión deberán sostener una reunión de trabajo en la cual levantarán el acta de recorrido correspondiente, ésta contendrá las observaciones detectadas dando prioridad a las que se consideren de mayor riesgo para el trabajo, así mismo deberá señalar las medidas correctivas que proponga la Comisión para prevenir los accidentes.

El acta de recorrido deberá contener los siguientes datos:

- Lugar, hora, fecha de la reunión y tipo de recorrido.
- Nombre de la Dependencia o Entidad.
- Unidad administrativa de adscripción del centro de trabajo al cual corresponde la Comisión.

- Domicilio del centro de trabajo.
- Número de registro de la Comisión (ante el ISSSTE).
- Observaciones sobre las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene relativas al programa de puntos por revisar.
- Propuesta de las medidas de prevención para atender las observaciones de mayor riesgo, estas deben ser factibles, acordes con la realidad y compatibles con la asesoría técnica en esta materia.
- En caso de que el titular de la Dependencia o Entidad o sus representantes no adopten las medidas preventivas propuestas, deberá anotarse en el acta del siguiente recorrido mensual.
- Manifestar las actividades de orientación y capacitación, en materia de seguridad e higiene llevadas a la práctica.
- En su caso, hacer referencia a las disposiciones legales sobre prevención de accidentes o enfermedades de trabajo que no estén siendo acatadas.

- Otras observaciones pertinentes.

La comisión deberá guardar para sí el original del acta levantada, turnando una copia al ISSSTE, otra al titular de la Dependencia o Entidad y otra más a la Comisión a la cual se encuentre subordinada (ya sea la Comisión Nacional, Estatal o Central.)

Los titulares de la Dependencia o Entidad tienen la obligación de analizar las observaciones y propuestas contenidas en el acta y comunicar por escrito a la Comisión, las medidas que adoptarán para restablecer las condiciones inadecuadas en el centro de trabajo.

Así mismo, las Comisiones, disponen de la posibilidad de reportar al instituto las violaciones a las disposiciones legales en la materia y que habiéndose notificado previamente al titular de la Dependencia o Entidad a sus representantes, estos hayan hecho caso omiso por la causa que sea, negligencia, mala fe etc. esta comunicación deberán hacerla por escrito anotando los siguientes datos:

- Nombre de la Dependencia o Entidad.
- Número de Registro de la Comisión.
- Domicilio del Centro de Trabajo.
- Descripción de la violación de que se trata.

- Firma de los representantes de la Comisión.

Como señalamos al principio del capítulo, los titulares de las Dependencias o Entidades que no cumplan con las medidas de seguridad e higiene necesarias para prevenir los riesgos del trabajo, quedarán sujetos a lo establecido por la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

CAPITULO QUINTO

LA IMPORTANCIA QUE REVISTE LA PREVENCION DE LOS ACCIDENTES Y ENFERMEDADES DEL TRABAJO

5.1.- FACTORES GENERADORES DE LOS RIESGOS DEL TRABAJO.

La inspección y vigilancia de la higiene en el trabajo es importante, toda vez que si se ignora cual es el agente causal de accidentes y enfermedades, difícilmente podrían adoptarse las medidas preventivas adecuadas. Pensemos en cientos de centros de trabajo que no disponen de las condiciones mínimas de seguridad e higiene y que sin embargo funcionan, esto ocurre por que se carece de una autoridad con las atribuciones necesarias para que se definan las bases para la prevención de dichos centros.

El estudio de las causas que originan accidentes y enfermedades del trabajo, para establecer los factores generadores de riesgos ha sido uno de los aspectos que ha tomado importancia en materia de prevención, de forma tal que se ha llegado a considerar que la convergencia de una ruta causal con otros, se caracteriza por la presencia crítica del "acto inseguro" y de la "condición peligrosa" que propician en su más alto grado el accidente, de donde se desprende que queda implícito en cada accidente una parte de los factores causales.

Las causas de los Riesgos del Trabajo son muy variadas y de distinta naturaleza, cada una se origina en un campo particular y en el transcurso del tiempo unas pueden influir y afectar a otras; su análisis nos puede permitir racionalizar el método preventivo mas conveniente y evitar que se produzcan, al conocer los factores generadores o causales; a continuación se presenta un cuadro resumen de los más característicos, las vías de entrada y otros factores:

CONTAMINANTES
 QUE
 PUEDEN
 PRODUCIR
 ENFERMEDADES
 DEL TRABAJO.

1) AGENTES FISICOS.

- a) Temperaturas
- b) Presión
- c) Ruido
- d) Vibraciones
- e) Radiaciones

2) AGENTES QUIMICOS.

- a) Polvos
- b) Humos
- c) Neblinas
- d) Vapores

3) AGENTES BIOLÓGICOS.

- a) virus
- b) bacterias
- c) protozoarios
- d) hongos
- e) Rickettsias

4) AGENTES PSICO-SOCIALES.

- a) fatiga
- b) stress

VIAS DE ENTRADA

- 1.- respiratoria
- 2.- digestiva
- 3.- cutánea

Ejemplo:
 (neumoconiosis)
 (intoxicaciones)
 (dermatopatias)

FACTORES RELACIONADOS CON LAS CONDICIONES EN LAS QUE LABORA EL TRABAJADOR

- 1.- Concentración (presencia del agente en el sitio de trabajo)
- 2.- Tiempo de exposición (horarios y jornadas de trabajo)
- 3.- Resistencia o susceptibilidad individual (deficiencias orgánicas congénitas o adquiridas)
- 4.- Confactores o factores Antagónicos (uso inadecuado del equipo de protección)

FACTORES RELACIONADOS CON EL MEDIO AMBIENTE LABORAL.

- 1.- Iluminación inadecuada
- 2.- Ruido excesivo
- 3.- Ventilación inadecuada
- 4.- Temperatura extrema.

El estudio de causas para la prevención de los accidentes y enfermedades del Trabajo, es una de las tareas más importantes que en el servicio público debe realizarse, si se toma en consideración que:

"La importancia de los accidentes y enfermedades del trabajo deriva de tres factores ; su alta frecuencia respecto a los accidentes por otras causas; el gran número de personas que estan expuestas, representado por todos los que trabajan; y su elevado costo, que comprende no sólo el servicio médico si no también el pago del tiempo de incapacidad el salario del trabajo sustituto.."(33)

Daños a los equipos e instalaciones en las dependencias, la pérdida del tiempo en la ejecución de los programas, etc.

Es necesario que el ISSSTE lleve a cabo a la brevedad posible los estudios necesarios para elaborar los diversos reglamentos sobre seguridad e higiene en el servicio público.

(33) "Lecturas en Materia de Seguridad Social" Seguridad e Higiene, IMSS, México, 1980, pág. 158.

En dónde se tome consideración a la amplia masa de trabajadores, toda vez que quién más puede dar testimonio, si no ellos de las condiciones que privan en el servicio público y determinar sus causas.

La participación de las Comisiones Mixtas de Seguridad e higiene, es un factor relevante, por lo que el ISSSTE debe también empezar a contemplar dentro de su campo de acción la creación de un cuerpo técnico especializado que pueda capacitar a dichas Comisiones en los centros de trabajo de la administración pública.

5.2. LA CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO PARA PREVENIR RIESGOS DEL TRABAJO.

En su ámbito específico de aplicación, la prevención requiere de la capacitación y adiestramiento para el trabajo, por lo que es conveniente reflexionar en el índice de enfermedades y accidentes que se producen por la impericia de los trabajadores en el ejercicio de sus labores, en la falta de información, particularmente estadística, sobre las consecuencias de esto para la vida y la salud propias del trabajador de sus compañeros y en el costo socioeconómico directo para la dependencia e indirecto para el país.

"La designación del personal se hará mediante sistemas

que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes.

El Estado organizará Escuelas de Administración Pública."

La citada fracción VII del apartado "B" del artículo 123 constitucional no especifica como un derecho de los Trabajadores la capacitación o el adiestramiento, como lo hace la fracción XIII del apartado "A" del artículo 123 que dispone:

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

La Ley Federal del Trabajo introduce a partir del 1º de Mayo de 1978 la Capacitación como un Derecho de los Trabajadores.

¿Qué es la Capacitación?

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

¿Qué es el Adiestramiento?

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

La disposición constitucional prevista en la fracción VII del apartado "B" es omisa en cuanto a establecer como un derecho de los trabajadores al Servicio del Estado la capacitación o el adiestramiento, pues solo menciona el establecimiento por parte del Estado de Escuelas de Administración Pública.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado incluyó la capacitación de los servidores públicos en los servicios de Seguridad Social al establecer en el artículo 43:

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

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

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

Está disposición no prevee la capacitación o adiestramiento para prevenir Riesgos del Trabajo, sino solo para "lograr ascensos" tampoco señaló cuales son los sistemas mediante los cuales se iba a capacitar a los trabajadores.

Asimismo al estar comprendida dentro de los servicios de la Seguridad Social, corresponde al ISSSTE capacitar a todos los trabajadores al Servicio del Estado, pero el ISSSTE nace en 1960 y dentro de sus programas despues de aparecer el apartado "B" no contempló las escuelas que menciona el artículo 43 fracción VI inciso f) .

Esta disposición obtuvo por fin sus frutos en la administración del Presidente Luis Echeverria Alvarez al dictar el 26 de junio de 1971 el acuerdo para promover la capacitación Administrativa y Profesional de los Trabajadores del Estado.

Cuando dependiente del ISSSTE se creó el centro Nacional de Capacitación Administrativa pero al parecer no cumplió con sus fines.

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

"Artículo 132.- Son obligaciones de los patrones.

XV. Proporcionar, Capacitación y Adiestramiento a sus trabajadores en los términos del capítulo III Bis de este título. "

CAPITULO III BIS

DE LA CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES

"ARTICULO 153-f: La capacitación y el adiestramiento deberán tener por objeto:

III.- Prevenir Riesgos del Trabajo. "

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

Asimismo cabe señalar que la Ley orgánica de la Administración Pública Federal señala dentro de las atribuciones de las Secretarías de Programación y Presupuesto lo relativo a la capacitación, de los servidores públicos al señalar en

el artículo 32 fracción X:

"Establecer normas, lineamientos y políticas en materia de administración, remuneraciones, capacitación y desarrollo de personal, así como coordinar y vigilar la operación del sistema general de administración y desarrollo de personal del poder Ejecutivo Federal."

Pero también la Ley orgánica señala en el artículo 4º fracción VI dentro de la competencia de la Secretaría del Trabajo:

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

Vistos las dos disposiciones anteriores, cabría preguntar ¿a quién compete la Capacitación en el Trabajo de los Servidores Públicos? a la autoridad en materia del Trabajo o a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En principio la respuesta debe ser que corresponde a la Secretaría del Trabajo; pero la Ley Orgánica en esta

materia previó que no es competencia de la Secretaría del Trabajo lo relativo a la capacitación de los Servidores Públicos.

Si correspondiera a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en lo dispuesto por la fracción X del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establecer los lineamientos en materia de capacitación de los Servidores Públicos, no podría ser así ya que la fracción señalada solo habla del poder Ejecutivo Federal y los Servidores Públicos no solo son los del poder Ejecutivo, sino también los de los poderes de la unión y los trabajadores del Gobierno del Distrito Federal y de las Instituciones descentralizadas y aquellos que tengan a su cargo función de Servicios Públicos como lo prevee el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

De una u otra manera la capacitación de todos los Servidores Públicos es un rubro importante en el que el ISSSTE debe poner especial atención para el cumplimiento de sus fines en materia de Prevención, de aquí la necesidad de reformar tanto la fracción VII del apartado "B" del artículo 123 Constitucional como su Ley Reglamentaria, para que expresamente contengan el derecho a la capacitación de los trabajadores al Servicio del Estado.

5.3. INVESTIGACIONES DE CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO EN EL SECTOR PUBLICO.

Los trabajadores al Servicio del Estado regulan sus relaciones laborales a través de la L.F.T.S.E. la cual establece:

"Artículo 43.- Son obligaciones de los Titulares a que se refiere el artículo 1º de esta ley:

II. Cumplir con todos los Servicios de Higiene y de Prevención de accidentes a que están obligados los patrones en general."

La redacción del presente artículo señala solo a la Prevención de accidentes", sin incluir a las enfermedades, especie de los Riesgos del Trabajo y una vez más se hace el reenvió expreso de una Ley a otra; esta Ley no establece en que consisten los mencionados Servicios de Higiene ni las medidas que deben tomarse para la prevención de Riesgos del Trabajo, ¿Quién se encargaría de inspeccionar y vigilar el cumplimiento de la misma en las dependencias públicas?.

De aquí la conveniencia de reformar la Ley en cuestión y definir quien será la autoridad encargada de hacer cumplir lo dispuesto por las Leyes y reglamentos que emanen de la misma

en materia de Seguridad e Higiene dentro del Trabajo Burocrático.

Actualmente dicha materia se encuentra contemplada en el ámbito de la Ley del ISSSTE la cuál en el artículo 44 dispone:

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

De este artículo se desprende que el ISSSTE tiene facultades y atribuciones en materia de prevención, para la investigación de las condiciones Generales de Trabajo en cada Dependencia afiliada a su régimen, sin embargo adolece del sostén económico y jurídico para su cumplimiento y sobre todo carece de facultades impero atributivas para tal fin.

Por su parte el artículo 45 de la misma Ley del ISSSTE prevee que las dependencias y entidades deberán:

I.- Facilitar la realización de estudios e investigaciones sobre Riesgos del Trabajo.

II.- Proporcionar datos e informes para la elaboración de estadísticas sobre Riesgos del Trabajo.

III.- Difundir e implantar en su ámbito de competencia las normas preventivas de Riesgos del Trabajo.

De acuerdo al proemio del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, las dependencias y entidades públicas serían todas las que constituyen los Poderes de la Unión situación que no ocurre, ya que las dependencias y entidades que menciona este artículo, son únicamente las que están afiliadas a la Seguridad Social del ISSSTE. Así las medidas que se establecen en las tres fracciones de este capítulo, no llegan a aquellas dependencias y entidades que tienen sus propios sistemas de Seguridad Social, con las cuales sería conveniente establecer vías de acceso en torno de lo que prescribe éste artículo; ya que si el ISSSTE es el responsable de la Seguridad Social en los trabajadores de la administración pública, dicho organismo pierde toda facultad respecto de las Dependencias y Entidades no afiliadas a él, de lo cual se deriva que con excepción de los dispuesto por la fracción XIII del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, es necesario definir las bases para la prevención en los centros de trabajo toda vez que unas entidades si están afiliadas (UNAM, UAM) al ISSSTE otras no (Pemex, Nafinsa)

II.- Proporcionar datos e informes para la elaboración de estadísticas sobre Riesgos del Trabajo.

III.- Difundir a implantar en su ámbito de competencia las normas preventivas de Riesgos del Trabajo.

De acuerdo al proemio del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, las dependencias y entidades públicas serían todas las que constituyen los Poderes de la Unión situación que no ocurre, ya que las dependencias y entidades que menciona este artículo, son únicamente las que están afiliadas a la Seguridad Social del ISSSTE. Así las medidas que se establecen en las tres fracciones de este capítulo, no llegan a aquellas dependencias y entidades que tienen sus propios sistemas de Seguridad Social, con las cuales sería conveniente establecer vías de acceso en torno de lo que prescribe éste artículo; ya que si el ISSSTE es el responsable de la Seguridad Social en los trabajadores de la administración pública, dicho organismo pierde toda facultad respecto de las Dependencias y Entidades no afiliadas a él, de lo cual se deriva que con excepción de los dispuesto por la fracción XIII del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, es necesario definir las bases para la prevención en los centros de trabajo toda vez que unas entidades si estan afiliadas (UNAM, UAM) al ISSSTE otras no (Pemex, Nafinsa)

Lo anterior en función de que la Higiene del Trabajo y la prevención de Riesgos trasciende el ámbito meramente individual y su atención requiere de acciones multidisciplinarias bajo la coordinación de una sola autoridad a fin de proteger a los trabajadores en su entorno laboral.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La necesidad que tiene todo hombre de trabajar, no implica que al hacerlo deba afectarse su salud o su vida, como consecuencia de que las condiciones de higiene y seguridad en que desempeña su trabajo, sean inseguras o peligrosas.

SEGUNDA.- El derecho a la seguridad e higiene en el trabajo de los servidores públicos, estuvo supeditado en las distintas épocas de la vida de nuestro país al arbitrio del gobernante en turno.

TERCERA.- Las infortunadas reformas que dividen a los trabajadores de nuestro país en "tipos y clases", es la pauta que dio constitucionalidad al primer sistema de seguridad social que venía funcionando desde 1925 para beneficio de los trabajadores al servicio del Estado, dando surgimiento formal al ISSSTE a partir de 1960.

CUARTA.- La incongruencia de legislar en materia de trabajo, atendiendo al resultado y las condiciones políticas de cada momento histórico, han tenido como consecuencia una dispersión en la forma en que se califican los riesgos del trabajo y su prevención en nuestro país.

QUINTA.- No es posible suponer que el Estado proporcione una seguridad social integral, si la seguridad e higiene en el trabajo no es atendida adecuadamente; existe una necesidad inaplazable de que el Ejecutivo Federal, proponga la regulación específica de la rama del seguro de riesgos del trabajo de los servidores públicos.

SEXTA.- El ISSSTE como organismo de seguridad social debe procurar que la salud de los trabajadores al servicio del Estado, no se vea afectada por las condiciones en que desempeñan su servicio y no limitarse a pagar las lesiones o muertes producidas por los riesgos del trabajo a través de sus pensiones; por tanto, deberá proponer las medidas que le permitan, disponer de las atribuciones y recursos suficientes para desarrollar verdaderos programas preventivos y de capacitación en la materia.

SEPTIMA.- La legislación que ampara a los Servidores Públicos del Estado en materia de riesgos del trabajo, no contempla autoridades que vigilen el cumplimiento de las normas mínimas de higiene y seguridad. Se considera necesario que el Estado lleve a cabo una reestructuración de atribuciones y competencias en esta materia, dotando a las autoridades involucradas (ISSSTE, STPS,SS) de las facultades que les permitan desempeñar adecuadamente esta función.

OCTAVA.- Las actividades que actualmente desempeñan las comisiones mixtas de seguridad e higiene del sector público, carecen de trascendencia, en virtud de que no existe forma de obligar a las autoridades a cumplir con las medidas que se les sugieren; toda vez que el ISSSTE no está facultado para establecer sanciones que realmente produzcan modificaciones en las conductas futuras.

NOVENA.- Las tablas de valoración de los riesgos del trabajo contenidas en los artículos 513 y 514 de la Ley Federal del Trabajo, elaboradas para el trabajo industrial, al ser aplicadas a los servidores públicos, resultan incompletas y no contemplan algunas enfermedades y lesiones propias del servicio público. Se propone adicionarlas de manera que comprendan los padecimientos que se derivan de esta clase de labores.

DECIMA.- Los trabajadores al servicio del Estado requieren de capacitación y adiestramiento para el mejor desempeño de sus actividades. Si el Estado procura imprimirle mayor interés a todos los aspectos relativos a la seguridad e higiene en el trabajo, los resultados serían altamente satisfactorios, podemos señalar a manera de ejemplo:

Menor cantidad de trabajadores accidentados o enfermos

Es decir una reducción en los índices de frecuencia y siniestralidad de los accidentes de trabajo.

Reducción en las erogaciones financieras destinadas al pago de prestaciones económicas derivadas de los riesgos del trabajo.

Mayor duración en las herramientas y útiles de trabajo, situación que reduciría los gastos presupuestales destinados a la compra, reparación y mantenimiento del material que el Estado destina para la prestación de sus servicios.

Mejora en la prestación de los servicios que el Estado presta a su población.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo. Cuarta ed. Porrúa. México, 1981.
- 2.- BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago.- Manual de Derecho Administrativo del Trabajo. 1a. ed. Porrúa. México 1985.
- 3.- BARONA ESTREVER, Oscar.- Aspectos Teórico-Prácticos de los riesgos profesionales, s. ed. s san José de Costa Rica.
- 4.- BERA PERALTA, Carlos.- Guía de Orientación para las comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene. ARMO, México, 1974.
- 5.- BERMUDEZ CISNEROS, Miguel.- Las Obligaciones en el Derecho del Trabajo. 1a. ed. Cárdenas . México 1978.
- 6.- BOCCIA, Donato.- Tratado de Medicina del Trabajo. s. ed El Ateneo. Buenos Aires, Argentina 1944.
- 7.- BRICENO RUIZ, Alberto.- Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. 1a. ed. Harla. México 1988.
- 8.- BUEN LOZANO, Nestor de .- Derecho del Trabajo. Tomo II. seg. ed. Porrúa. Mexico 1977.
- 9.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- El Derecho Constitucional Mexicano. Quinta ed. Porrúa. México 1984.
- 10.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- Las Garantías Individuales 9a ed. Porrúa. México 1975.
- 11.- CABANELLAS, Guillermo.- Derecho de los Riesgos del Trabajo, s. ed. Bibliográfica Omeba. Buenos Aires, Argentina-1968.

- 12.- CABANELLAS, Guillermo.- El Derecho del Trabajo y sus contratos. ed. única. Mundo Atlántico. Buenos Aires, Argentina 1944.
- 13.- CABANELLAS, Guillermo.- Introducción al Derecho Laboral- Tomo LL. Bibliografica Omeba. Buenos Aires, Argentina - 1968.
- 14.- CABANELLAS, Guillermo.- Tratado de Derecho Laboral Tomo-IV, Ediciones El Gráfico. Buenos Aires, Argentina 1949.
- 15.- CANTON MALLER, Miguel.- Derecho del Trabajo Burocrático- Edit. Pac. México 1988.
- 16.- CAVAZOS FLORES, Baltazar.- Coordinador.- El Derecho Laboral en Iberoamérica. s.ed. Trillas. México 1981.
- 17.- CAVAZOS FLORES, Baltazar.- 35 Lecciones de Derecho Laboral. 4a. ed. Trillas. México 1985.
- 18.- COHEN, Noemí.- Trabajadores y Seguridad Social en América Latina. s.ed. IMSS. México 1982.
- 19.- CUEVA, Mario de la.- Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo-II. 5a. ed. Porrúa. México 1956.
- 20.- CUEVA, Mario de la.- El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I y II. Porrúa. México 1981.
- 21.- DAVALOS MORALES, José.- Derecho del Trabajo. Porrúa. México 1985.
- 22.- DELGADO MOYA, Rubén.- El Derecho Social del presente. Porrúa. México. 1986

- 23.- DENTON, Keit.- Seguridad Industrial. Libros McGraw Hill- de México. 1985.
- 24.- GARCIA CRUZ, Miguel.- La Seguridad Social en México, s.- ed. B. Consta - Amic Editor. México 1972.
- 25.- GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. El Derecho Social y - la Seguridad Social integral. Textos Universitarios. Mé- xico. UNAM. 1973.
- 26.- HEINRICH, Hebert W.- Trad. R. Mejía Cávez.- Prevención - de Accidentes. s. ed. McGraw Hill. México 1960.
- 27.- KAPLAN, Juan.- Medicina del Trabajo. 3a. ed. El Ateneo - Buenos Aires, Argentina 1976.
- 28.- KAYE DIONISIO, J.- Los Riesgos del Trabajo en el Dere- cho Mexicano. s. ed. Jus. México 1977.
- 29.- KAYE DIONISIO, J.- Los Riesgos del Trabajo. s. ed. Tri- llas México 1985.
- 30.- PINA, Rafael de.- Curso de Derecho Procesal del Trabajo. Botas. México 1980.
- 31.- RAMIREZ CAVASSA, César.- Seguridad Industrial. Limusa - México 1982.
- 32.- RODRIGUEZ. Germinal.- Medicina Social. Tomo II. Amelcalco Buenos Aires, Argentina 1945.
- 33.- RODRIGUEZ GONZALEZ, Gilberto.- Riesgos del Trabajo y Se- guridad e Higiene. México 1971
- 34.- SERRA ROJAS, Andrés.- Derecho Administrativo. Tomo II. - 4a. ed. Manuel Porrúa Editores. México 1968.

- 35.- TISSEMBAOM, Mariano R.- Los Riesgos del Trabajo Industrial. s. ed. Universidad Nacional del Litoral.- Santa Fé, Argentina 1938.
- 36.- TRUEBA URBINA, Alberto.- Derecho Social Mexicano. Porrúa México 1978.
- 37.- TRUEBA URBINA, Alberto.- Nuevo Derecho del Trabajo. Sa.- ed. Porrúa. México 1980.

LEGISLACION.

- 38.- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas; UNAM. - México 1985.
- 39.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado - Comentada. por Alberto Trueba Urbina. Porrúa. México 1988
- 40.- Ley Federal del Trabajo. Comentada por Alberto Trueba Urbina. 59a. ed. Porrúa. México 1987.
- 41.- Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos Leyes y Códigos de México. Porrúa. Mexico 1988.
- 42.- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. ISSSTE. 1987.
- 43.- Ley del IMSS. Ediciones Pac. México 1984.
- 44.- Ley General de Salud. Cámara de Diputados. Colección Documentos LII Legislatua. México 1984.
- 45.- Ley de Planeación. Leyes y Códigos de México. edit. Porrúa México 1988.

- 46.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Leyes y Códigos de México. Porrúa, México 1988.
- 47.- Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes y Enfermedades del trabajo. del 29 de Noviembre de 1934.
- 48.- Reglamento General de Seguridad e Higiene. y sus Instrucciones. 4a. ed. Secretaría del trabajo y previsión social México 1984.
- 49.- Reglamento de Higiene en el Trabajo. del 13 de Febrero de 1946.
- 50.- Reglamento de Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene.

OTRAS FUENTES.

- 51.- Dirección de Pensiones Civiles. Memoria de 25 años de actividad. México 1950.
- 52.- Guía para las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en el Trabajo. 3a. ed. México IMSS, 1981.
- 53.- Instructivo para la Formación, Registro y Funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene dentro de los centros laborales de los trabajadores al servicio del Estado. ISSSTE. México 1987.
- 54.- El ISSSTE y la Seguridad Social para los Trabajadores del Estado. ISSSTE. México 1976.
- 55.- La organización Social de los Antiguos Mexicanos. RAÚI - Carranca y Rivas. México.
- 56.- Lecturas en Materia de Seguridad Social. Seguridad e Higiene IMSS. México 1980.

- 57.- La Seguridad Social en el Proceso de Cambio Internacional. IMSS. México 1980.
- 58.- Riesgos del Trabajo. Secretaría General del Secretariado Técnico. IMSS. México.
- 59.- La Prevención de los Accidentes. Manual de Educación Obrera O.I.T. Ginebra. 1961.
- 60.- TAIUILAN CH, Rodolfo.- La Seguridad Industrial, factor en el aprovechamiento de Recursos humanos. Tesis Profesional. UNAM México 1974.
- 61.- BENSUNSAN, Graciela.- El Derecho Laboral. Tesis profesional U.I.A. México 1976.