

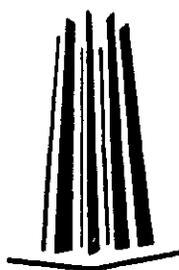
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGON

“LAS COMISIONES MIXTAS DE SEGURIDAD E HIGIENE  
EN EL TRABAJO AFILIADAS AL ISSSTE”

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A:  
**SAUL SÁNCHEZ GARCIA**

ASESOR: LIC. MARTHA RODRÍGUEZ ORTIZ



México

2001.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

**A Dios:**

*Por darme la oportunidad de vivir y darme una magnífica familia, la que me permitió alcanzar esta meta.*

**Gracias.**

**A mis Padres:**

*Muy pocas veces les he demostrado mi amor, tengo la plena consciencia que al tenerlos he sido feliz, y cuando viene a mi mente todo lo que me han brindado, entonces comprendo lo importante que son en mi vida, y que todo lo que soy y he logrado se los debo a ustedes.*

*Este triunfo también es suyo.*

**Gracias.**

**A Arturo, Raúl, Alicia y Armando:**

*Mis hermanos, ustedes son parte de la base que ha sostenido mi vida, ya que siempre han sido y serán un ejemplo a seguir.*

*Comparto con ustedes este logro.*

**Gracias.**

**A mi Esposa:**

*Quien me ha apoyado para la conclusión de este trabajo, por su amistad, por su amor.*

**Gracias.**

**A mi Asesora la Lic. Martha  
Rodríguez Ortiz:**

*Por compartir conmigo sus  
conocimientos, por su apoyo en todo  
momento, por su paciencia y su  
confianza.*

**Gracias.**

**A mis Profesores:**

*Un agradecimiento muy especial por  
la paciencia con que me  
transmitieron sus conocimientos, y  
aunque la lista es muy extensa,  
tengan la seguridad que los recuerdo  
con admiración y respeto.*

**Gracias.**

**A la S.E.P.:**

*Por ser la cuna de mis conocimientos  
y estudios.*

**Gracias.**

**A la U.N.A.M.:**

*Por enseñarme a ser universitario y  
a luchar por ser un profesionista:*

*"Por mi raza hablará el espíritu"*

**Gracias.**

## INDICE

### LAS COMISIONES MIXTAS DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO AFILIADAS AL ISSSTE

Introducción	PAG. IV
--------------	------------

#### CAPITULO 1 MARCO CONCEPTUAL

1.1.- Derecho Burocrático	10.
1.2.- Condiciones Generales de Trabajo	12.
1.3.- Sindicato	14.
1.4.- Federación de Sindicatos	16.
1.5.- Comisión	18.
1.5.1.- Comisión Sindical	19.
1.5.2.- Comisión Mixta	20.
1.6.- Seguridad	21.
1.6.1.- Seguridad en el Trabajo	22.
1.7.- Higiene	23.
1.7.1.- Higiene en el Trabajo	24.
1.8.- Enfermedad Profesional	26.
1.9.- Riesgo de Trabajo	28.

#### CAPITULO 2 ANTECEDENTES EN MEXICO

2.1.- Epoca Precodificadora	32.
2.2.- Epoca Codificadora	36.
2.3.- Epoca de Leyes Especiales	49.

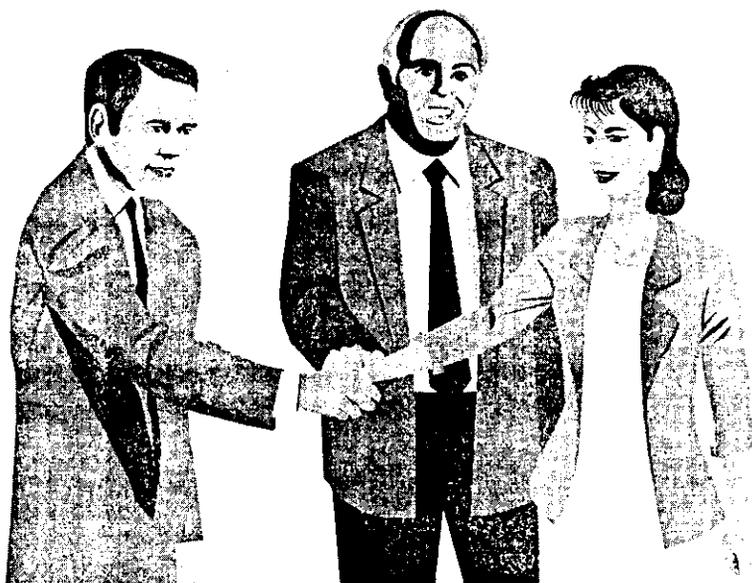
### **CAPITULO 3 MARCO JURIDICO**

3.1.- De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	55.
3.2.- De la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	58.
3.3.- De la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	59.
3.4.- Del Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del ISSSTE	60.
3.5.- Del Reglamento de las Comisiones de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo, del régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	61.

### **CAPITULO 4 LAS COMISIONES MIXTAS DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO AFILIADAS AL ISSSTE**

4.1.- Promoción	67.
4.2.- Integración	74.
4.3.- Funcionamiento	83.
Conclusiones	96.
Bibliografía	101.

## LAS COMISIONES MIXTAS DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO AFILIADAS AL ISSSTE



## INTRODUCCION

La seguridad e higiene en el trabajo, es una materia muy importante, toda vez que en ella se establecen los principios para disminuir los riesgos laborales, así como las enfermedades que se derivan del mismo trabajo.

En el presente estudio, nos dedicamos a analizar la normatividad de las Comisiones Mixtas de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo, sujetas al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Para lo anterior, partimos de los conceptos básicos, dentro de los cuales observamos lo que debemos entender por seguridad, higiene, accidente de trabajo, enfermedad de trabajo, entre otros, asimismo se proporciona un concepto de derecho burocrático, que es la rama del derecho en que encuadra el tema que se estudia.

Posteriormente, contemplamos los antecedentes históricos de las mismas Comisiones, observando en gran parte los precedentes que se dieron para todo el derecho laboral, hasta llegar al Derecho que rige la actividad dentro del sector público, el que aún es incipiente.

En el Capítulo Tercero, realizamos un recorrido por la legislación relacionada con seguridad e higiene en el trabajo, partiendo de nuestra base suprema que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el último capítulo, se analizó el Reglamento de la Comisiones Mixtas de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo, del régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, del que proponemos que se lleve a cabo una reforma para convertir en obligatorio para el Instituto, efectuar recorridos en forma imprevista a los centros de trabajo.

Para finalizar, podemos decir, que esta tesis se efectuó con el método deductivo, es decir, partimos de lo general para culminar con lo particular.

**México, 1999.**

## CAPITULO 1 MARCO CONCEPTUAL

En el presente capítulo, nos referiremos a los conceptos que consideramos principales dentro del texto de la tesis, por consiguiente los trataremos en orden jerárquico desde nuestro punto de vista.

Debido a lo anterior, nos vemos en la necesidad de proporcionar algunos preceptos de derecho y de burocracia, a fin de que estemos en la posibilidad de dar y entender lo que es Derecho Burocrático.

Como primer punto, encontramos que derecho proviene del latín *directus*, directo; de *dirigere*, enderezar o alinear, también indica capacidad, poder, posibilidad reconocida que una persona tiene, pero orientada definitivamente en el sentido de rectitud de propósito y conducta; es decir, que el fundamento de aquella facultad se halla en el obrar recto.<sup>1</sup>

Para la Real Academia Española, derecho es el conjunto de las leyes y disposiciones a que está sometida toda sociedad civil.

El jurista Rafael de Pina, menciona: “en general se entiende por derecho todo conjunto de normas eficaz para regular la conducta de los hombres siendo su clasificación más importante la de derecho positivo y

---

<sup>1</sup> CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. T. 1. cuarta ed.. Bibliográfica Omicba. Argentina. 1962 pág. 629 y 630.

derecho natural, estas normas se distinguen de la moral”.<sup>2</sup> El mismo autor, nos dice que derecho positivo es el “conjunto de las normas jurídicas que integran la legalidad establecida por el legislador, así como el de aquellas que en un tiempo estuvieron vigentes y quedaron abrogadas, pasando a constituir el derecho histórico de un país”.<sup>3</sup>

El tratadista Guillermo Cabanellas, refiere que el derecho natural es “el dictado por la razón a los hombres, el teórico, que unos estiman inmutable, y otros variable según los tiempos y circunstancias”,<sup>4</sup> y el positivo es “el conjunto de disposiciones legales y reglamentarias establecidas expresamente por el legislador”.<sup>5</sup>

Una idea personal de derecho es la siguiente: Es el conjunto de normas que regulan toda actividad humana.

Por la amplitud de acepciones existentes de derecho y la finalidad de este tema, consideramos suficientes las ya vertidas.

---

<sup>2</sup> PINA, Rafael de. Diccionario de Derecho, décima ed., Porrúa, México, 1981, pág. 222.

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> CABANELLAS, Guillermo op cit pág. 630.

<sup>5</sup> Idem.

---

Con relación al vocablo burocracia, el autor Rafael de Pina, menciona que es “la clase social constituida por los burócratas”<sup>6</sup> y que por burócrata se entiende “al funcionario al servicio de la administración pública”.<sup>7</sup>

Conforme al diccionario jurídico mexicano, la acepción burocracia “proviene del francés bureaucratie. La etimología de la voz se integra del francés bureau, oficina y del helenismo cratos, poder. Término que engloba las diversas formas de organización administrativa, a través de las cuales las decisiones de un sistema político se convierten en acción”.<sup>8</sup>

Además, nos hace mención dicho diccionario, que la palabra burocracia también es utilizada peyorativamente. Se señala con ella, en ocasiones, a lo más negativo de la Administración Pública; a lo caracterizado por las exigencias de detalle; la tramitación lenta, rutinaria y hasta superflua. Del mismo modo, refiere que existen otros tipos de burocracia, como son: la privada en la sociedad civil, la militar en el ejército, la confesional en las iglesias.

---

<sup>6</sup> PINA, Rafael de. op. cit. pág. 132.

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. T. I, cuarta ed., Porrúa, México, 1991. pág. 365.

---

Para Lerner, se deben distinguir dos tipos de burocracia en el estado capitalista, una la gobernada y la otra, la que tiene el mando, la gobernante.<sup>9</sup>

El Doctor Andrés Serra Rojas, acerca de la burocracia señala “en un sentido general la burocracia alude a la clase social que integran los funcionarios y empleados públicos. Bajo otra acepción la burocracia alude a la influencia o dominio de los servidores del Estado en la vida social. La expresión burocracia nació en Francia en el siglo XVIII refiriéndose satíricamente a los funcionarios ennoblecidos”.<sup>10</sup>

En la obra denominada Instituciones de Derecho Burocrático, el Licenciado Oscar Bueno Magno, brasileño, manifiesta: “Burocracia es el aparato mantenido por el Estado para el ejercicio de sus actividades. Este aparato se compone de personas que se ligan a la administración de distintas maneras...”.<sup>11</sup>

El Lic. Guillermo Cabanellas, en su obra expresa que “el término de burocracia se ha extendido a todo trabajo de oficina, de empleados sedentarios; cuyas tareas, desde la mecánica de un archivo a las más

---

<sup>9</sup> Cfr. *Ibidem*, pág. 368.

<sup>10</sup> SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, T. I. Decimatercera ed., Porrúa, México, 1988, pág. 361.

<sup>11</sup> BUENO MAGNO, Oscar. *Instituciones de Derecho Burocrático*, Porrúa, México, 1987, pág. 132.

---

elevadas de informe o asesoramiento, consisten en escribir o manejar papeles”.<sup>12</sup>

Para nosotros, burocracia es el conjunto de empleados que se dedican a actividades netamente administrativas, ya sea en empresas particulares u organismos del gobierno.

### **1.1. Derecho Burocrático**

Para Don Emilio Chuayffet Chemor, el derecho burocrático es el que “regula los vínculos entre el Estado y sus trabajadores, y da especificidad y contenido a una relación que forma parte del derecho administrativo”.<sup>13</sup>

El Lic. Mariano Herrán Salvati considera que el derecho burocrático “es el conjunto de normas de Derecho Público que tienen por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocas entre el Estado y sus servidores, que con base a la justicia equilibre el disfrute de las garantías sociales por parte de los trabajadores, con el ejercicio de las funciones de servicio público que tiene a su cargo el Estado”.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> CABANELLAS, Guillermo. op. cit. pág. 304.

<sup>13</sup> CHUAYFFET CHEMOR, Emilio. Derecho Administrativo. UNAM. México. 1977. pág. 26

<sup>14</sup> HERRAN SALVATTI, Mariano. et. al. Legislación Burocrática Federal. 2ª ed. Porrúa, México. 1998. pág. 20.

---

De acuerdo al maestro Héctor Fix Samudio, el derecho burocrático es el que “está integrado por un conjunto bastante complejo de disposiciones, que pertenecen a tres sectores, es decir, administrativo, laboral y de seguridad social y por ello hemos sostenido que debe considerarse como una disciplina autónoma”.<sup>15</sup>

El Licenciado Carlos Axel Morales Paulín dice “el derecho burocrático siendo parte del derecho del trabajo, se encarga del tratamiento de la relación jurídica laboral del Estado con sus empleados, cuya naturaleza hace de éste un trabajo especial”.<sup>16</sup>

Humberto E. Ricord, abogado, señala que “El derecho burocrático es el derecho que mira el lado ‘interno’ de la función pública estatal concentrada como expresión de poder (sin excluir ningún sector de esta clase de actividad estatal), esfera jurídica en la que surge la relación burocrática, tanto en su aspecto laboral como de seguridad social, y de la cual relación jurídica son sujetos el Estado y las personas físicas que le presten servicio”.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> FIX SAMUDIO, Héctor. “Panorama de los Derechos Procesal del Trabajo y Procesal Burocrático, en el Ordenamiento Mexicano”, en *Revista Mexicana del Trabajo*, junio de 1965, pág. 28.

<sup>16</sup> MORALES PAULIN, Carlos Axel. *Derecho Burocrático*, Porrúa, México, 1995, pág. 107.

<sup>17</sup> RICORD, Humberto E.. “El derecho burocrático mexicano, materias que lo integran”, *Boletín de Derecho Comparado*, año V, números 13-14, enero-agosto, México, 1972, pág. 94.

El Doctor Miguel Acosta Romero, considera adecuada la definición de Derecho Burocrático que fue aceptada en el Segundo Congreso Nacional de Derecho Burocrático que se realizó en la Universidad Nacional Autónoma de México: “El Derecho Burocrático es una rama del Derecho Laboral que se encarga de regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores en sus diversos niveles (Federación, Estados y Municipios), así como los derechos y obligaciones que de ellas surjan”.<sup>18</sup>

Desde nuestro punto de vista, el Derecho Burocrático es el conjunto de normas, que forman parte del Derecho Laboral, vinculando la relación entre el estado y sus trabajadores, estos últimos de cualquier nivel, fijándoles derechos y obligaciones recíprocas.

## **1.2. Condiciones Generales de Trabajo**

Para el jurista José Dávalos, las condiciones de trabajo son “las distintas obligaciones y derechos que tienen los sujetos de una relación laboral”.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Porrúa, México, 1995. pág. 21.

<sup>19</sup> DAVALOS, José. Derecho del Trabajo, sexta ed. Porrúa, México, 1996. pág. 179.

El abogado Mario de la Cueva manifiesta: “entendemos por condiciones de trabajo las normas que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores en los establecimientos y lugares de trabajo y las que determinan las prestaciones que deben percibir los hombres por su trabajo”.<sup>20</sup>

El tratadista Nestor de Buen, en su obra Derecho del Trabajo, menciona que “desde el punto de vista de la teoría general del derecho del trabajo, el estudio de las Condiciones de Trabajo constituye, en realidad, la determinación específica de las obligaciones de las partes en la relación laboral...”.<sup>21</sup>

Podemos decir, que las Condiciones Generales de Trabajo son las que contienen los derechos y las obligaciones de los integrantes de la relación laboral, titulares y trabajadores al servicio del estado, fijadas unilateralmente por aquéllos.

---

<sup>20</sup> CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. I, decimatercera ed. Porrúa, México, 1993. pág. 266.

<sup>21</sup> BUEN, Nestor de. Derecho del Trabajo. T. II, décima ed., Porrúa, México, 1994. pág. 149.

---

### 1.3. Sindicato

“Sindicato, proviene etimológicamente del griego syndicos, de la que deriva la latina syndicus con que se designa a la persona encargada de representar los intereses de un grupo de individuos, esto es, el procurador que defendía los derechos de una corporación. De tal manera la voz síndico retuvo, en las lenguas romances, el concepto de procuración y representación de la voz latina y de ella se formó sindicato que, en la significación de asociación profesional hemos tomado de Francia”.<sup>22</sup>

Guillermo Cabanellas señala que el término sindicato o su equivalente de asociación profesional, “puede indistintamente aplicarse a aquellas Entidades que, tendientes a defender los intereses de sus asociados, estén constituidas bien por trabajadores, bien por patronos o indistintamente por unos y otros (sindicatos mixtos), siendo requisito esencial que el objeto o finalidad perseguidos por las mismas sea la defensa de los intereses profesionales de sus asociados”.<sup>23</sup> El mismo autor, haciendo referencia a las definiciones doctrinales proporciona una en los términos siguientes: “Por sindicato debe entenderse toda unión libre de personas que ejerzan la misma profesión u oficio, o profesión u oficios conexos, que se constituya

---

<sup>22</sup> Cf. CABANELLAS, Guillermo. Tratado de Derecho Laboral. T. III, tercera ed.. Claridad, Argentina. 1989. pág. 236.

<sup>23</sup> Ibidem pág. 237.

---

con carácter permanente con el objeto de defender los intereses profesionales de sus integrantes, o para mejorar sus condiciones económicas y sociales”.<sup>24</sup>

El mismo tratadista, en la enciclopedia jurídica Omeba, proporciona la siguiente acepción de sindicato: “Todo sindicato es una asociación cuya finalidad particular consiste en la defensa de los intereses profesionales, no sólo en su aspecto económico sino también moral. Cabe así decir que el objeto de los sindicatos es la defensa, el estudio y la protección de los intereses económicos y culturales del gremio y de los asociados”.<sup>25</sup>

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 356, da un concepto de sindicato, que a la letra dice así: “Es la asociación de trabajadores o patronos, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses”.

El Lic. Héctor Santos, en su obra expresa: “El sindicato es la organización de los trabajadores y un instrumento de lucha para defender

---

<sup>24</sup> Idem.

<sup>25</sup> Cfr. ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. T. I. Bibliográfica Argentina. Argentina. 1990. pág. 859.

---

sus intereses fundamentalmente, contra los patrones y el Estado. Por lo mismo se sostiene que el sindicato es el poder obrero organizado dentro de las fábricas, los talleres y los centros de trabajo”.<sup>26</sup>

En el artículo 67 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se establece que: “los sindicatos son las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes”.

El abogado Nestor de Buen, provee la siguiente definición: “Sindicato es la persona social, libremente constituida por trabajadores o patrones, para la defensa de sus intereses de clase”.<sup>27</sup>

Para nosotros, sindicato es la asociación formada por trabajadores o patrones, con la finalidad de defender sus intereses laborales.

#### **1.4. Federación de Sindicatos**

Para poder indicar un concepto de federación de sindicatos, trataremos en primer lugar, lo que se entiende por federación, así tenemos

---

<sup>26</sup> SANTOS AZUELA. Héctor. Curso Introductivo de Derecho Sindical y del Trabajo. Porrúa, México, 1990. pág. 76.

<sup>27</sup> BUEN L., Nestor de. Derecho del Trabajo. T. II. décima ed.. Porrúa, México, 1994. pág. 727.

---

que Guillermo Cabanellas, en su obra *Diccionario de Derecho Usual*, expone que federación es “Genéricamente, unión, alianza, liga de sociedades, asociaciones o grupos, con determinadas afinidades y un fin común moral, político, sindical, económico, deportivo, etcétera”.<sup>28</sup>

Pi y Margall, define a la federación del siguiente modo: “Sistema por el cual los diversos grupos humanos, sin perder su autonomía en lo que les es peculiar y propio, se asocian y se subordinan al conjunto de los de su especie para todos los fines que le son comunes”.<sup>29</sup>

A continuación trataremos lo que se entiende por federación de sindicatos.

Para el tratadista Nestor de Buen, “la federación es una unión de sindicatos”.<sup>30</sup>

El licenciado Héctor Santos Azuela, manifiesta lo siguiente: “Doctrinalmente, es común el criterio de que las federaciones, en cuanto organismos plúrimos, agrupan aun conjunto de sindicatos”.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario de Derecho Usual*. T. II. Depalma. Argentina. 1953. pág. 184.

<sup>29</sup> Cf. *Ibidem*.

<sup>30</sup> *Ibidem*, pág. 775.

<sup>31</sup> SANTOS AZUELA, Héctor. *op cit.* pág. 118.

---

Mario de la Cueva al respecto dice: “los términos Federación y Confederación no tienen técnicamente, un significado preciso, una federación es una unión de sindicatos...”<sup>32</sup>

El abogado Guillermo Cabanellas declara que “las federaciones y confederaciones se integran por sindicatos que adhieren a las normas de esta organización de grado superior”.<sup>33</sup>

Desde nuestro punto de vista, la federación es un organismo que agrupa a varios sindicatos y que fue creada con la finalidad de tener un control sobre aquéllos.

### **1.5. Comisión**

En términos generales y de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, comisión proviene del latín commissio-onis: acción de cometer; orden y facultad que una persona da por escrito a otra para que ejecute algún encargo o atienda algún negocio; encargo que una persona da a otra para que haga alguna cosa; conjunto de personas encargadas por una corporación o autoridad para atender algún asunto.

---

<sup>32</sup> CUEVA, Mario de la. Derecho Mexicano del Trabajo, T. II, décima tercera ed., Porrúa, México, 1993, pág. 266.

<sup>33</sup> Cfr. ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, T. I, Bibliográfica Argentina, Argentina, 1990, pág. 892.

---

Conforme al Diccionario de Derecho Usual, comisión proviene del latín *commitere*, encargar, encomendar a otro el desempeño o ejecución de algún servicio o cosa, de igual forma, es la facultad que se da o se concede a una persona para ejercer, durante cierto tiempo, algún cargo.

Además, comisión es el conjunto de personas que por nombramiento o delegación de otra realiza alguna investigación, formula una petición, prepara una resolución o actúa en una forma especial de un cuerpo o entidad: como comisiones parlamentarias, directivas, de arbitraje, de límites, de vecinos, etcétera.<sup>34</sup>

#### **1.5.1. Comisión Sindical**

Como mencionamos en el punto anterior, una de las acepciones de comisión consiste en la orden y facultad que una persona da por escrito a otra para que ejecute algún encargo o atienda algún negocio.

Por otro lado, conforme al diccionario enciclopédico Larousse, sindical, es lo relativo a sindicato, y por sindicato entendemos que es la asociación formada por individuos agrupados con una finalidad gremial, los

---

<sup>34</sup> CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. T. I. cuarta ed.. Bibliográfica Omeba. Argentina. 1962 pag. 425.

---

que persiguen el mejoramiento social y económico y se conciertan para la defensa de sus intereses laborales.

Tomando en cuenta los dos conceptos anteriores, podemos proporcionar uno propio, referente a lo que es una comisión sindical, manifestando que es el grupo de personas que forman parte del sindicato y que son designados para representarlo en determinada actividad laboral.

### **1.5.2. Comisión Mixta**

En el Diccionario Jurídico encontramos que es el “conjunto de personas delegadas o elegidas paritariamente por los trabajadores y los patrones, 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”.<sup>35</sup>

En el caso del tema que se analiza en el presente trabajo, podemos manifestar que son dos grupos de personas que son nombrados por los titulares de las Dependencias y por los sindicatos, respectivamente, a fin de

---

<sup>35</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. T. I, cuarta ed.. Porrúa, México, 1991 pág 537

que lleven a cabo las actividades relacionadas con la seguridad e higiene en el trabajo.

## 1.6. Seguridad

Guillermo Cabanellas refiere varias nociones de seguridad, dentro de los cuales están las siguientes: “Es la exención de peligro o daño. Solidez. Certeza plena. Firme convicción. Confianza. Fianza. Garantía. Ofrecimiento de cumplir o hacer para determinado plazo. Sistema de prevención racional y adecuada”.<sup>36</sup>

De las anteriores expresiones, nosotros nos adherimos a la que se refiere que la seguridad es la exención de peligro o daño.

De acuerdo a la enciclopedia jurídica, la palabra seguridad proviene de securitas, la cual deriva del adjetivo securus (de segura) que, en su sentido más general, significa estar libre de cuidados.

En sentido amplio, la palabra seguridad indica la situación de estar alguien seguro frente a un peligro. En cuanto a la seguridad referente a las

---

<sup>36</sup> CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. T. III. Depalma. Argentina. 1954. pág. 499.

relaciones con los semejantes es la que se puede denominar seguridad jurídica.

### **1.6.1. Seguridad en el Trabajo**

Una vez que realizamos una pequeña recopilación de locuciones referentes a la seguridad, procederemos a estudiar la seguridad en el trabajo.

En la enciclopedia jurídica Omeba, nos encontramos que seguridad en el trabajo es un concepto eminentemente técnico, y que su “fin es evitar daños al trabajador provenientes de factores mecánicos o químicos”.

En la obra intitulada Tratado de Derecho Laboral, se establece que la voz seguridad, relacionada con los riesgos de trabajo, es el “conjunto de métodos que tratan de poner al trabajador a cubierto de los peligros y daños que la ejecución de su labor puede ocasionarle”.<sup>37</sup>

En un folleto de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Dirección General de Medicina del Trabajo, se manifiesta que la seguridad en el trabajo es el conjunto de acciones que permiten localizar y evaluar los riesgos y establecer las medidas para prevenir los accidentes de trabajo.

---

<sup>37</sup> CABANELLAS, Guillermo. Tratado de Derecho Laboral. T. I. V. 2, tercera ed., Claridad, Argentina, 1987. pág. 454.

De igual forma damos un concepto del tema en comento, que se obtuvo en un curso de capacitación proporcionado por la Dirección General de Personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual consiste en: “el conjunto de medidas técnicas, educacionales, médicas y biológicas empleadas para:

Prevenir accidentes, robos e incendios.

Eliminar las condiciones inseguras del ambiente, e

Instruir y concientizar a los empleados sobre las medidas preventivas”.

Para nosotros, la seguridad en el trabajo se puede conceptualizar de la siguiente manera: es el conjunto de medidas y acciones encaminadas a la prevención de accidentes laborales.

### **1.7. Higiene**

En el diccionario enciclopédico Larousse, encontramos el siguiente significado de la palabra higiene: “Parte de la medicina que estudia la manera de conservar la salud mediante la adecuada adaptación del hombre

al medio en que vive y contrarrestando las influencias nocivas que pueden existir en este medio”.<sup>38</sup>

Una concepción más de higiene, la podemos observar en la Enciclopedia Jurídica Omeba, en la que se declara que proviene del griego higieine, terminación femenina de higieinús, de higiés, sano, tiene por objeto la preservación de la salud, evitando las enfermedades.<sup>39</sup>

El Lic. Guillermo Cabanellas, en su Diccionario de Derecho Usual, dice que proviene de un helenismo que quiere decir sano, y que es la “parte de la medicina que cuida preventivamente de la salud”.<sup>40</sup>

Una vez explicado brevemente lo que se entiende por higiene, a continuación se precisará lo que entendemos por higiene en el trabajo.

### **1.7.1. Higiene en el Trabajo**

Por higiene en el trabajo, se entiende que es la parte de la medicina que se dedica a prevenir los infortunios laborales.<sup>41</sup>

Cesarino Junior, menciona que higiene en el trabajo, “es la parte de la medicina de trabajo, que estudia principalmente la prevención de las

---

<sup>38</sup> GARCIA-PELAYO Y GROS. Ramón. Diccionario Enciclopédico Larousse. T. II. tercera ed., decimotercera reimpresión. Larousse. México. 1988. pág. 416.

<sup>39</sup> ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. T. XIII. Bibliográfica Argentina. Argentina. 1969. pág. 919.

<sup>40</sup> CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. T. II. Depalma. Argentina. 1953. pág. 301.

<sup>41</sup> Idem.

dolencias profesionales y del mejoramiento de las aptitudes físicas, mentales y ambientales del trabajador”.<sup>42</sup>

Guillermo Cabanellas, define la higiene en el trabajo “como la aplicación de los sistemas y principios que la Medicina establece para proteger al trabajador previendo activamente los peligros que para la salud física o psíquica se originan en el trabajo”.<sup>43</sup>

Para la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, la higiene en el trabajo es la parte de la higiene general que busca conservar y mejorar la salud de los trabajadores en relación con la labor que realiza.

También se puede decir, que es el conjunto de normas que protegen la integridad física y mental del trabajador, preservándolo de los riesgos de salud inherentes a las tareas del puesto y ambiente físico del lugar de trabajo.

Como complemento a los conceptos vertidos de seguridad e higiene en el trabajo, nos encontramos que constituyen una unidad, ya que tienen

---

<sup>42</sup> Cfr. Idem.

<sup>43</sup> CABANELLAS, Guillermo. Tratado de Derecho Laboral. T I. V. 2. Tercera ed.. Claridad, Argentina. 1987. pág. 456.

por objeto prevenir las causas de los infortunios y enfermedades del trabajo y a tutelar la salud del trabajador.<sup>44</sup>

### 1.8. Enfermedad Profesional

Previo a lo que entendemos por enfermedad profesional, trataremos los siguientes términos: enfermedad, enfermedad inculpable, enfermedad del trabajo y finalmente enfermedad profesional.

En forma genérica, enfermedad es la “alteración más o menos grave de la salud, que provoca anormalidad fisiológica o psíquica, o de ambas clases a la vez, en un individuo”.<sup>45</sup>

El doctor José Dávalos, señala que por enfermedad general “se ha entendido, en sentido amplio, el resultado de una causa exterior que actúa sobre el organismo humano y que es ajeno al trabajo, se comprenden por tanto a los accidentes que ocurran fuera del trabajo”.<sup>46</sup>

También se puede considerar, que la enfermedad es la alteración de la salud producida por un agente biológico, físico, químico o ambiental, que actúa lentamente pero en forma continua o repetida.

---

<sup>44</sup> ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. T. XIII. Bibliográfica Argentina. Argentina. 1969. pág. 920.

<sup>45</sup> CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. T. II. Depalma. Argentina. 1953. pág. 54.

<sup>46</sup> DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo I. séptima ed. Porrúa. México. 1997. pág. 412.

Guillermo Cabanellas hace referencia a la enfermedad inculpable de la siguiente forma: “en el Derecho Laboral es aquella enfermedad que, sin derivarse de la prestación de los servicios, imposibilita o suspende la realización del trabajo” y señala que a diferencia de la profesional, la inculpable se produce con independencia de los riesgos laborales, los comunes a la salud de todos los individuos.<sup>47</sup>

El mismo Cabanellas, hace referencia a la enfermedad del trabajo, manifestando que es “la alteración de la salud que no es de carácter profesional ni productora de incapacidad de este género, aunque en el trabajo encuentre su origen o causa eficiente”.<sup>48</sup>

El artículo 475 de la Ley Federal del Trabajo nos da un concepto de enfermedad de trabajo, el cual a pie de letra dice así: “Enfermedad de Trabajo es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios”.

---

<sup>47</sup> CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual, T. II. Depalma, Argentina, 1953, pág. 55.

<sup>48</sup> Idem.

Para concluir, encontramos que enfermedad profesional es “la producida por el ejercicio habitual de una ocupación, con efectos más o menos perjudiciales para la salud del trabajador”.<sup>49</sup>

Como comentario, para nosotros tanto enfermedad profesional como enfermedad de trabajo, esta última contemplada en el derecho sustantivo de la materia, son sinónimas.

### **1.9. Riesgo de Trabajo**

La Ley Federal del Trabajo establece el siguiente concepto de riesgo de trabajo:

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

El artículo 34 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado nos dice: “Para los efectos de esta Ley serán reputados como riesgos de trabajo los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en el ejercicio o con motivo del trabajo”.

---

<sup>49</sup> Ibidem, pág. 56.

A este término es al que nos apegaremos, por lo que en seguida veremos que son los accidentes de trabajo, excluyendo a las enfermedades de trabajo, toda vez que ya fueron tratadas en el punto anterior.

En el Diccionario de Derecho Usual se precisa el siguiente concepto de accidente: “hecho imprevisto, suceso eventual; y más especialmente cuando origina una desgracia.

Para el Derecho, es todo acontecimiento que ocasiona un daño. Puede provenir de hechos de la naturaleza o de actos del hombre, lo cual origina consecuencias jurídicas y hasta, en ciertos casos, responsabilidad civil o, además criminal”.<sup>50</sup>

Una vez que transmitimos brevemente lo que es accidente, precisaremos el concepto de accidente de trabajo.

Doctrinalmente, tenemos que accidente de trabajo es un suceso imprevisto, sobrevenido en el acto o con motivo del trabajo, que produce una lesión o perturbación funcional transitoria o permanente.

También se menciona, que es todo acontecimiento que, por razón de su trabajo, ocasione un daño fisiológico o, psicológico al obrero o empleado, y que le impida proseguir con toda normalidad sus tareas.

---

<sup>50</sup> CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. T. I. cuarta ed., Bibliográfica Omeba, Argentina. 1962. pág. 34.

En el artículo 474 de la Ley Federal del Trabajo se establece lo que se debe entender por accidente de trabajo en los siguientes términos: “Es toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se preste” y concluye señalando que se incluyen los que ocurran al trasladarse el trabajador de su domicilio al lugar de trabajo y viceversa.

Con relación al tema que nos ocupa, el artículo 34 segundo párrafo de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado nos señala: “Se considerarán accidentes del trabajo, toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte producida repentinamente en el ejercicio o con motivo del trabajo, cualesquiera que sea el lugar y el tiempo en que se preste, así como aquellos que ocurran al trabajador al trasladarse directamente de su domicilio al lugar en que desempeñe su trabajo o viceversa”.

Una vez, que realizamos un breve apuntamiento de los principales significados de las palabras más importantes, claro está que es desde nuestro punto de vista, que se tratarán en el desenvolvimiento del tema que hemos escogido, a continuación procederemos a analizar los antecedentes

de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en el Trabajo afiliadas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en México.

## CAPITULO 2

### ANTECEDENTES EN MEXICO

En seguida analizaremos los antecedentes de las Comisiones Mixtas de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo afiliadas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores, partiendo de los inicios de la seguridad e higiene en el trabajo, hasta llegar a las multicitadas Comisiones, para lo cual dividimos el presente capítulo en tres épocas.

#### **2.1. Epoca Precodificadora.**

En la antigüedad, el trabajo era despreciable y desatendido, por lo que observamos que no hubo normas que se dieran sobre seguridad e higiene en el trabajo, si bien es cierto que las máquinas eran desconocidas, el hombre tenía que trabajar y esta actividad conlleva el riesgo de sufrir accidentes.

En el sistema corporativo, tampoco se previó este tema; en esta etapa no se utilizaban máquinas complejas ni peligrosas y el tipo de organización que existía, daba como resultado que la mano de obra contratada era poca, lo que llevaba aparejado una adecuada y eficaz formación profesional mediante los grados de oficial y aprendiz.

A pesar de que no existió sistema legal sobre la prevención de los accidentes de trabajo, hubo medidas protectoras para los trabajadores, contempladas a través de las corporaciones, al mismo tiempo preparándolos técnicamente y asistiéndolos médicamente.

En estos sistemas, la corporación atendía las necesidades de los accidentados, principalmente, mediante instituciones de beneficencia, logrando su objetivo, de ahí que las prestaciones no provenían como consecuencia del accidente, sino de la ayuda mutua y asistencia que se debía a los integrantes del gremio, porque tuviera que suspender su trabajo por una causa cualquiera no imputable a él.

Este tipo de sociedades pudo resolver lo relacionado con los accidentes ocasionados por la fuerza muscular de los trabajadores, dándose situaciones muy diferentes con la aparición del maquinismo, lo que también provocó el aumento de los accidentes laborales.

Hasta la Revolución Industrial, es cuando adquieren importancia formal los accidentes de trabajo, ya que se utilizan más máquinas y se emplea la fuerza motriz, lo que hace necesario que se contemplen sistemas para organizar la seguridad en la prestación de los servicios que se exponen a los siniestros y enfermedades.

A fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, es cuando empieza a preocupar a los legisladores, médicos y economistas el aumento de los infortunios laborales.

La Revolución Industrial ocasionó el maquinismo, lo que derivó en un impulso fabril y por consiguiente una mayor inseguridad laboral, por lo que empezó a adoptarse medidas preventivas contra los peligros provenientes de motores, poleas, engranajes, etcétera.

Además de las medidas de seguridad, se tuvo que prever medidas de higiene, ya que a parte de los accidentes se tenía que tomar en cuenta, que la salud se afecta por falta de aseo y desidia. Por esto, se realizaron estudios para prevenir los accidentes, evitando así que se produzcan pérdidas que reparar por las instalaciones descuidadas y demás elementos peligrosos.

De aquí en adelante, se esgrime una nueva concepción, mediante la cual, se pretende disminuir los accidentes, ya que evitarlos en su totalidad es casi imposible, dicha concepción consiste en las normas legislativas, que son el resultado de un estudio técnico.

Preocupándose el legislador, de fijar normas coactivas, declarando obligatorias ciertas medidas de protección y seguridad destinadas a proteger a los trabajadores.

En las Leyes de Indias, encontramos el primer antecedente legislativo que contempla un régimen jurídico preventivo, de asistencia y de reparación para los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, que más tarde serviría de base para establecer medidas que posteriormente tendrían un mejor desarrollo.

Las Leyes de Indias establecían diversos mecanismos para evitar los accidentes y enfermedades, entre ellos, prohibían que los indios pertenecientes a climas fríos fueran llevados a trabajar a zonas cálidas, y viceversa. Otra disposición era la que fijaba que los indios obreros que se descalabraran en las minas, recibirían del patrón medio jornal, durante su curación. El acarreo de mercaderías lo debería de hacer los indios mayores de 18 años; era obligación del patrón tener asalariados a los médicos y cirujanos necesarios en la labor de los indios de la coca y añil; en caso de que falleciera un indio se debería de costear los gastos del entierro.

Resulta que la Legislación de Indias, no estableció en sí un sistema de prevención de accidentes y enfermedades, como tampoco de reparación de los daños ocasionados por los mismos, siendo disposiciones aisladas que tratan de proteger a los indígenas que trabajaban o prestaban un servicio.

Otro antecedente legislativo, lo encontramos en el Edicto del 3 de diciembre de 1778, el que se comprendió después en la Ley V del Título XIX, del Libro III de la Novísima Recopilación, la que también fue un precepto aislado.

Y así, fueron dictadas varias disposiciones que no contribuyeron con un apartado específico de la seguridad e higiene en el trabajo, esto se da con mayor fuerza en etapas más recientes.

## **2.2. Epoca Codificadora**

Como ya vimos, no se habían dado mandatos de seguridad e higiene en el trabajo en México, solamente se contemplaron a partir del presente siglo con el movimiento revolucionario de 1910.

En 1906, con la publicación del Programa del Partido Liberal Mexicano, presidido por Ricardo Flores Magón, se proponen una serie de reformas a fondo de los programas políticos, agrarios y de trabajo, conteniendo principios que trataron de mejorar la situación de los

campesinos y obreros, algunos de los cuales se consagraron en la Declaración de Derechos Sociales de la Constitución de 1917, dentro de aquellos se encuentra la higiene y seguridad en fábricas y talleres.

Antes de 1917, en los Estados de la República Mexicana se dieron algunas disposiciones relacionadas con la seguridad e higiene en el trabajo, de las cuales haremos somera referencia por considerar que no son tema a tratar en forma detallada en el presente trabajo.

El 30 de abril de 1904, en el Estado de México, el legislador a proposición del gobernador José Vicente Villada, dictó una Ley en la que se establecía la obligación de prestar la atención médica requerida y pagar el salario a los trabajadores, hasta por tres meses, en caso de accidentes por riesgos de trabajo.

En el Estado de Nuevo León, se decretó otra Ley el 9 de noviembre de 1906, que se relaciona en una de sus partes con la materia que estamos tratando, al señalar el único riesgo de trabajo que contemplaba y que era el accidente de trabajo.

En el Estado de Jalisco, Aguirre Berlanga, publicó un decreto que se le ha llamado “Primera Ley del Trabajo de la Revolución Constitucionalista”, el día de 7 de octubre de 1914, la cual fue sustituida y

mejorada por el decreto de 28 de diciembre de 1915, en dicha ley se acepta la teoría del riesgo profesional.

El 19 de octubre de 1914 en Veracruz, se expidió la Ley del Trabajo del Estado, por Cándido Aguilar, en la que se contempló entre otras disposiciones el riesgo profesional.

La Ley Alvarado reglamentó, en uno de sus aspectos, la higiene y seguridad en los centros de trabajo y las prevenciones sobre riesgos de trabajo.

En el mes de octubre de 1916, en el Estado de Coahuila, el Gobernador Espinoza Mireles, emitió una Ley sobre accidentes de trabajo.<sup>51</sup>

En 1910, el Lic. Francisco I. Madero, dentro de su programa de campaña como candidato antireeleccionista a la Presidencia, contempla que se presentarán iniciativas de leyes, dentro de las cuales destaca para nosotros, las que eran para asegurar pensiones a los obreros mutilados en la industria, en las minas y en la agricultura o bien, pensionando a los parientes cuando murieran aquellos.

---

<sup>51</sup> DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Porrúa, México, 1985. págs. 60 y 61.

En 1914, encontramos otro antecedente que se relaciona con la seguridad e higiene en el trabajo. Exactamente el día tres de octubre de dicho año, en la convención de Generales y Gobernadores a que convoca el primer Jefe Constitucionalista Venustiano Carranza con base al Plan de Guadalupe.

En el mencionado acto, Don Venustiano Carranza hace referencia, a que se debe tener un programa político para el gobierno temporal y que se deben aprobar una serie de reformas sociales, dentro de las cuales están, la indemnización por accidentes de trabajo y otras disposiciones para mejorar la situación de la clase obrera.

Esta convención tuvo que trasladarse a Aguascalientes, por una serie de problemas entre los grupos revolucionarios, lo que ocasionó que se designara como presidente provisional a Eulalio Gutiérrez y con ello nuevas luchas entre los insurrectos; sin embargo, no se llegó a ninguna conclusión práctica en la convención de Aguascalientes; continuaron con su labor en Cuernavaca y finalmente en Toluca, en donde terminó y se aprobó un programa político-social, acordándose unas modificaciones, de las cuales hacemos mención de algunas de ellas, sobre todo a las relacionadas con la seguridad e higiene en el trabajo; dichas transformaciones son las siguientes: leyes sobre accidentes de trabajo, higiene y seguridad.

En esta etapa, observamos un esbozo de la higiene y seguridad, al contemplarse en dicho plan la expedición de leyes sobre la materia.

Mediante decreto de 12 de diciembre de 1914, se reforma el Plan de Guadalupe, aquí Venustiano Carranza, manifiesta en el artículo 2º. que expedirá y pondrá en vigor durante la lucha una legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y en general de las clases proletarias.

Posteriormente, el mismo Venustiano Carranza, en el discurso inaugural del Congreso Constituyente de Querétaro de 1º. de diciembre de 1916, entregó el proyecto de Constitución, mencionando: “ ... y con la facultad que en la reforma de la fracción XX del artículo 72 se confiere al Poder Legislativo Federal, para expedir leyes sobre el trabajo, en las que se implantará todas las instituciones del progreso social a favor de la clase obrera y de todos los trabajadores,...;con las responsabilidades de los empresarios para los casos de accidentes;...”<sup>52</sup> En este discurso contemplamos un punto más que se vincula con la seguridad e higiene en el trabajo.

En dicho congreso, los diputados Aguilar, Jara y Góngora presentan una iniciativa de reforma, en la que, se hace mención que debe haber una

---

<sup>52</sup> Cf. TRUEBA URBINA, Alberto.- Nuevo Derecho del Trabajo, cuarta ed., Porrúa, México, 1977, pág. 31.

---

indemnización por accidente de trabajo y enfermedades ocasionadas directamente por ciertas ocupaciones industriales, lo cual quedo pendiente para integrarla en otro apartado, ya que se estaba discutiendo el artículo 5°. Constitucional.

En la exposición de motivos para la integración de bases constitucionales en materia de trabajo, se hace mención acerca de los riesgos de trabajo de la siguiente forma "... Reconocer, pues, el derecho de igualdad entre el que da y el que recibe el trabajo, es una necesidad de la justicia y se impone no sólo el aseguramiento de las condiciones humanas del trabajo, como las de salubridad de locales, preservación moral, descanso hebdomadario, salario justo y garantía para los riesgos que amenacen al obrero en el ejercicio de su empleo, ...".<sup>53</sup> De lo que podemos desprender que en esta iniciativa también se habla de lo relacionado con la higiene, al referirse a la salubridad de los locales.

Dentro del texto del artículo que contendría lo referente al trabajo, encontramos, concretamente en la fracción XV lo concerniente a seguridad e higiene en el trabajo, por lo que consideramos necesario transcribirlo.

---

<sup>53</sup> Cfr. TRUEBA URBINA. Alberto. Op. cit. pág. 91

## TITULO VI DEL TRABAJO

“Artículo... El Congreso de la Unión y los legisladores de los Estados, al legislar sobre el trabajo de carácter económico, en ejercicio de sus facultades respectivas, deberán sujetarse a las siguientes bases:

XV.- El patrón 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, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes;”

Al dictaminarse el artículo, se modificó el apartado que versa sobre el trabajo económico, para quedar como el trabajo en general, asimismo modificaron la fracción XV, la que consistía en que debería de imponerse a los empresarios la obligación de organizar el trabajo de manera que se asegure la vida y salud de los operarios, para quedar como sigue:

## TITULO VI “ Del Trabajo y de la Previsión Social”

“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:

XV.- El patrón estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos los preceptos legales sobre higiene y salubridad y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera el trabajo, 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;”<sup>54</sup>

Una vez que fue aprobado el artículo 123 y en cumplimiento al mismo, se dictaron en los Estados de la República Mexicana leyes del trabajo, las que se expidieron para proteger y tutelar a la clase trabajadora, reglamentando en su beneficio diversos aspectos del trabajo: de los obreros, agrícolas, mineros, domésticos, de empleados privados y públicos, el contrato de trabajo, individual y colectivo, de los menores, la jornada y descansos legales, salarios, participación de utilidades, **higiene y prevención de accidentes**, Juntas de Conciliación y Arbitraje, entre otras.

---

<sup>54</sup> TRUEBA URBINA, Alberto. Op. cit. págs. 99 y 100.

Podemos citar una de ellas y que de cierta forma se refiere a la seguridad e higiene en el trabajo, siendo la siguiente: Ley sobre indemnizaciones por accidentes sufridos en el trabajo del Estado de Sinaloa de 15 de julio de 1920.

Estas fueron leyes que se aplicaron esencialmente a los trabajadores de la iniciativa privada, sin embargo hubo algunas que contemplaron derechos sociales a favor de los empleados públicos, como la Ley del Trabajo para el Estado de Aguascalientes de 6 de marzo de 1928; en la que se declara en su artículo 132 que los cargos, empleos y servicios que dependan de los Poderes del Estado y del Municipio, constituyen formas especiales de trabajo. Una más que contempla derechos para los Trabajadores al Servicio del Estado es la Ley Reglamentaria del Artículo 123 y párrafo primero del artículo 4º. Constitucional del Estado de Chiapas de 5 de marzo de 1927, en ésta se establece que para los efectos de las indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, considera como patrones a los Poderes Federales, del Estado y Municipales, y sus servidores como trabajadores.

Otras leyes que hacen mención a los empleados públicos son: Ley del Trabajo de Estado de Chihuahua de 5 de julio de 1922; Ley del Descanso

Dominical del Estado de Hidalgo de 21 de abril de 1925 y el Código del Trabajo del Estado de Puebla de 14 de noviembre de 1921.

Por otro lado, tenemos tres leyes del trabajo, de las más completas que en sus capítulos referentes a los accidentes y enfermedades profesionales se basan en una tradición industrial, estas leyes son las de Veracruz, Tamaulipas y Sonora.

Hacemos referencia a las anteriores disposiciones, como comentario ya que el tema de nuestra exposición es relacionada con los trabajadores al servicio del estado.

Aunque todas las normas que se dictaron para dar cumplimiento al artículo 123, observan de una u otra forma la seguridad e higiene en el trabajo, aquí únicamente hacemos referencia a las que tienen un título que se relaciona con el tema en comento.

Hasta estos momentos, no había sido utilizada la facultad del Congreso de la Unión para legislar en torno al trabajo, como se establece en el preámbulo del mismo artículo 123, por lo que no se tenía una Ley Federal del Trabajo.

Es con la reforma a la fracción X del artículo 73 y al preámbulo y fracción XXIX del artículo 123, (decreto de 31 de agosto de 1929, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de septiembre de

1929), cuando se legisla en forma federal lo relativo al trabajo, quedando la modificación del siguiente modo:

Art. 73. El Congreso tiene la facultad:

.....

X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; para establecer el banco de emisión única, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a ferrocarriles y demás empresas de transporte, amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos, y por último, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias.

Art. 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir las leyes del trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general sobre todo contrato de trabajo.

.....

XXIX. Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesión involuntaria, de enfermedades y accidentes y otras de fines análogos.

Debido a las anteriores reformas, se aplica la legislación laboral, tanto en materia local como federal, siendo de competencia exclusiva de este último ámbito lo inherente a los ferrocarriles, empresas de transporte amparadas por concesión federal, etcétera. Temas en los que no profundizaremos, por que consideramos que salen de la esfera de nuestro estudio.

Como consecuencia de las mencionadas modificaciones, se expide la Ley Federal del Trabajo por el Congreso de la Unión y es promulgada por el Presidente de la República el 18 de agosto de 1931, la que se publicó el día 28 del mencionado mes y año en el Diario Oficial de la Federación, entrando en vigor el mismo día. En esta ley ya se contempla lo referente a la seguridad e higiene en el trabajo, sin embargo no se hace una distinción entre los empleados públicos y los trabajadores en general, en este ordenamiento se considera en sus artículos 509 y 510, la formación de las comisiones de seguridad e higiene en el trabajo.

En relación con los servidores públicos, como antecedente de las normas que los rigen, tenemos en primer término el Acuerdo del Presidente

Abelardo L. Rodríguez de septiembre de 1932, en el que se dispuso que los empleados del Poder Ejecutivo no deberían ser removidos de su cargo salvo causa justificada.

Como un segundo precursor, se dio el “Acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil”, publicado en el diario oficial del 12 de abril de 1934, por el Presidente Abelardo L. Rodríguez.

En fecha posterior, se emite el “Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión”, el que se publicó en el órgano oficial de la federación el 5 de diciembre de 1938 por el entonces presidente de la república, General Lázaro Cárdenas del Río, en esta disposición se establece en el artículo 41 que son obligaciones de los poderes de la unión:

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

Dicho estatuto fue reformado en dos ocasiones, las que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 1941 y el 30 de diciembre de 1947.

El proceso de legislar en materia burocrática culminó con la adición del apartado B) al artículo 123, el cual se publicó el 5 de diciembre de 1960, estableciéndose las bases de cómo se organizaría la seguridad social.

Como consecuencia de lo anterior, se emite la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicándose el 28 de diciembre de 1963, y en la que se establece como una obligación de los titulares el cumplir con todos los servicios de higiene y de prevención de accidentes a que están obligados los patrones en general. (Art. 43 fracción II).

Es así como terminamos con la época codificadora, describiendo en términos amplios como se estableció en forma obligatoria la seguridad e higiene, tanto para los trabajadores que se encuentran regidos por el apartado A) como para los del apartado B) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de continuar con el siguiente tema, describiendo someramente las disposiciones que regulan en forma específica la seguridad e higiene en el trabajo así como la reglamentación de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, ya que en el siguiente capítulo haremos referencia al marco jurídico de estas últimas.

### **2.3. Epoca de Leyes Especiales**

En el texto anterior, observamos que la seguridad e higiene en el trabajo se establece como principio constitucional, del que se deriva la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del

Estado, por lo que podemos decir que hasta antes de la entrada en vigor de los mencionados ordenamientos, se carecía de una reglamentación específica sobre la materia que es objeto de nuestra tesis; debido a lo anterior se dieron varias disposiciones que la regularon.

Por lo que respecta a las normas que la normaron en el sector regido por el apartado A) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tenemos además de la Ley Federal del Trabajo del 18 de agosto de 1931, con sus respectivas reformas, el Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes de Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1934 y su fe de erratas, del 26 de diciembre del mismo año; el Reglamento de Enerradores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 1936; el Reglamento de Clasificación de empresas y determinación de grado de riesgos del Seguro de Riesgos de Trabajo, vigente en toda la República desde el 1° de julio de 1981 que abrogó el Reglamento de Clasificación de Empresas y Grados de Riesgos para el Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, de 27 de enero de 1964. A la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, vigente desde el 1° de abril de 1973, la que abrogó la de 19 de enero de 1943, así como sus reformas y adiciones publicadas en el Diario Oficial de

la Federación el 28 de diciembre de 1984, de igual forma sus 28 reglamentos vigentes y sus múltiples instructivos y acuerdos conexos; el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo con vigencia a partir del 5 de junio de 1978 y sus diversos instructivos sobre su debida aplicación; de los cuales, el instructivo número 19 es el que establece lo relativo a la constitución, funcionamiento y registro de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en el Trabajo.<sup>55</sup>

A partir del 21 de enero de 1997, se abroga el reglamento e instructivos enunciados con anterioridad, en virtud de que se emite el Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo, estableciéndose Normas Oficiales Mexicanas, entre éstas se encuentra la número 19, en la que se fijan todos los aspectos relativos a la Constitución, Inscripción y Funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en los Centros de Trabajo de las empresas y establecimientos del sector privado.

Por otro lado, en relación con el apartado B) del artículo 123 Constitucional, se establece en su ley reglamentaria que es una obligación del titular cumplir con los servicios de higiene y prevención de accidentes; toda vez que no existía una normatividad específica de seguridad e higiene

---

<sup>55</sup> BORRILLI NAVARRO, Dr. Miguel.- Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. cuarta ed., Sista.

en el trabajo para el ámbito del sector público, se aplican las disposiciones que rigen el apartado A) del mencionado precepto constitucional, por disposición expresa de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Pero su aplicación se dificulta en las Dependencias gubernamentales, ya que son actividades diferentes entre una empresa privada y aquéllas.

Aunado a lo anterior, tampoco se contemplaban las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en el Trabajo, aplicándose en este aspecto, el Reglamento General de Seguridad e Higiene y en especial el instructivo 19, que es el relativo a la Constitución, Registro y Funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en el Trabajo, pero debido a que este instructivo era para el sector privado presentó problemas para su interpretación así como para su utilización dentro de la esfera del sector público.

Es hasta 1984, cuando se faculta al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a través de su Ley, para promover el buen funcionamiento de las Comisiones Mixtas aludidas, emitiéndose como resultado, en mayo de 1987, el Instructivo relativo a la Constitución, Inscripción y Funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Seguridad e

---

Higiene en el Trabajo del Sector Público, afiliadas al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

El 26 de septiembre de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento para la Promoción, Integración y Funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en el Trabajo, del Sector Público Afiliado al Régimen de Seguridad Social del ISSSTE; el cual sustituyó al instructivo antes mencionado.

Con fecha 22 de mayo de 1998, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de las Comisiones Mixtas de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo, del Régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, abrogando el Reglamento para la Promoción, Integración y Funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en el Trabajo, del Sector Público Afiliado al Régimen de Seguridad Social del ISSSTE de fecha 26 de septiembre de 1994.

A manera de conclusión, podemos expresar que para llegar al antecedente principal del tema que estamos tratando, tuvimos que dedicarnos a la normatividad que rige al apartado A) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo a

---

seguridad e higiene, en virtud de que la normatividad en dicha materia para el sector burocrático es reciente y por lo tanto incipiente, más aún en tópicos de Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene.

## CAPITULO 3 MARCO JURIDICO

En cuanto al tema del marco jurídico de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en el Trabajo y que en la actualidad son Comisiones Mixtas de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente Laboral, modificación que en su oportunidad trataremos, iniciaremos dando referencias desde su base, que es nuestra norma fundamental y de la que se desprenden todos los demás ordenamientos, es decir, partiremos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con un enfoque específico para el sector gubernamental regido por el apartado B) del artículo 123 constitucional.

### **3.1. De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Al analizar el espíritu del artículo 123, en ambos apartados podemos encontrar que su finalidad es proteger, en sentido amplio, a los trabajadores, es decir, a todo aquél que preste un servicio a otro mediante contrato y con carácter de subordinado.

Por lo que respecta, en concreto a la seguridad e higiene en el trabajo, se establece como una obligación para el patrón el observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento; consideramos

---

pertinente transcribir la fracción XV del apartado “A” del artículo 123, ya que de ésta surge la seguridad e higiene en el trabajo.

“Artículo 123.- 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 regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo:

XV. El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso”.

---

En el apartado B del artículo 123, no encontramos ninguna disposición que en forma específica trate sobre la higiene y seguridad, pero se establecen los fundamentos de la seguridad social, dentro de la que se contempla lo análogo a los accidentes y enfermedades, tanto profesionales como no profesionales, de la siguiente forma:

“Artículo 123.- ...

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

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

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte;

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

Sin embargo y para proteger al trabajador burocrático, las disposiciones de seguridad e higiene laboral, se establecen directamente en la Ley Reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional.

---

### **3.2. De la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado**

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece en el numeral 43 fracción II como una obligación de los titulares el cumplir con todos los servicios de higiene y prevención de accidentes a que están obligados en general todos los patrones.

De este precepto, se desprende que los titulares de las Dependencias públicas son como cualquier patrón, por lo tanto deben de contemplar las disposiciones de seguridad e higiene para evitar en lo posible accidentes de trabajo, pero no se tienen disposiciones expresas en el contenido de dicha ley sobre la materia en comento.

Si bien es cierto, que la Ley Burocrática dispone en su artículo 11 que en lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales se aplicará supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, resulta complicado utilizar los preceptos de la última ley mencionada, ya que las empresas que son regidas por la Ley reglamentaria del apartado A) del artículo 123 Constitucional tienen características totalmente diferentes a las Dependencias Públicas, por lo que se han dictado ordenamientos especiales para regir la seguridad e higiene en el sector gubernamental.

---

### **3.3. De la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**

El artículo 44 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, faculta al Instituto para realizar acciones de carácter preventivo con objeto de abatir la incidencia de los riesgos de trabajo.

En el numeral 45 se establece que las Dependencias y Entidades publicas deberán:

I. Facilitar la realización de estudios e investigaciones sobre accidentes y enfermedades de trabajo;

II. Proporcionar datos e informes para la elaboración de estadísticas sobre accidentes y enfermedades de trabajo;

III. Difundir e implantar en su ámbito de competencia, las normas preventivas de accidentes y enfermedades de trabajo, y

#### **IV. Integrar las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene.**

Así mismo, se contempla en el artículo 46 que la seguridad e higiene en el trabajo, en las Dependencias y Entidades, se regirá por lo establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y por las disposiciones de esta ley y sus reglamentos.

---

El artículo 47 dispone que corresponde al Instituto promover la integración y funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en los centros de trabajo de las Dependencias y Entidades del Sector Público afiliados al régimen de seguridad social del Instituto, del mismo modo menciona que dichas comisiones deben de atender las recomendaciones dadas por el Instituto.

Aquí contemplamos que ya se fija como facultad del Instituto reglamentar lo referente a las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en el Trabajo, punto central de nuestra tesis.

### **3.4. Del Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del**

#### **ISSSTE**

En el artículo 39 del Reglamento de Prestaciones Económicas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se hace referencia a que una de las funciones de las Comisiones de Seguridad e Higiene en el Trabajo es el de solicitar al Instituto que proporcione capacitación en materia de Seguridad e Higiene y que para cumplir dicha solicitud, las partes solicitantes deberán proporcionar los recursos necesarios para que se lleve a cabo esa actividad.

Como podemos observar, el Instituto es el encargado de proporcionar la capacitación en materia de seguridad e higiene a sus afiliados, pero estos últimos son los que tienen que proporcionar todos los recursos necesarios, es decir, son lo que deben de tener el presupuesto necesario para que se impartan cursos de capacitación.

### **3.5. Del Reglamento de las Comisiones de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo, del régimen del ISSSTE**

Este reglamento entro en vigor a partir del día siguiente de su publicación, la cual se efectuó el 22 de mayo de 1998.

Este ordenamiento se divide en cinco títulos, con los siguientes nombres: Título primero: disposiciones generales; título segundo: Promoción de las Comisiones de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo; título tercero: Comisiones Mixtas de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo; título cuarto: propuestas y recomendaciones y título quinto: Organos Consultivos de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo.

Dentro del título primero se fijan, como su epígrafe lo menciona, las disposiciones generales las cuales son:

Regular las atribuciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en materia de seguridad e higiene, conforme a los artículos 44, 45, 46 y 47 de su ley (artículo 1).

En el artículo 2 se establecen los conceptos básicos que se emplean en el reglamento, el cual transcribimos a pie de letra para tener mayor claridad de lo que se tratará en el siguiente capítulo.

Artículo 2.- Para los efectos de este Reglamento de las Comisiones de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo, del Régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se entiende por:

- I. Centro de Trabajo: el lugar físico en que los trabajadores presten sus servicios;
- II. Comisión Auxiliar: a las Comisiones Mixtas Auxiliares de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo;
- III. Comisión Central: a las Comisiones Mixtas Centrales de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo;
- IV. Comisión Consultiva Estatal: a las Comisiones Consultivas Estatales y del Distrito Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente del Sector Público Federal;

- V. Comisión Consultiva Nacional: a la Comisión Consultiva Nacional de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente del Sector Público Federal;
- VI. Comisión Estatal: a las Comisiones Mixtas Estatales de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo;
- VII. Comisiones: a las Comisiones Auxiliares, Estatales y Centrales integradas en las Dependencias y Entidades, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 45 fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- VIII. Delegación: a las Delegaciones Estatales y Regionales del Instituto;
- IX. Dependencias y Entidades: a las consignadas como tales en el artículo 5º., fracciones I y II, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- X. FSTSE: a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado;
- XI. Instituto: el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

XII. Ley: la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

XIII. Reglamento: el presente reglamento;

XIV. SECODAM: a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;

XV. Sindicatos: a las organizaciones de los trabajadores que presten sus servicios en cada Dependencia o Entidad, legalmente reconocidas sin importar su denominación;

XVI. Subdirección: a la Subdirección General de Prestaciones Económicas del Instituto; y

XVII. Trabajadores: a las personas que reúnan ese carácter de conformidad con el artículo 5º., fracción III, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Asimismo se determina que deben establecerse Comisiones Centrales, Estatales y Auxiliares conforme se establece en el contenido del reglamento, pero que tienen que estar integradas por igual número de representantes de los trabajadores y de las Dependencias o Entidades (artículo 3).

En el numeral 4 se establece la supletoriedad para la interpretación del reglamento, mencionando que se puede aplicar la Ley Federal del Trabajo en lo que no se oponga a los ordenamientos que rigen el sector burocrático, sus instructivos e inclusive las normas oficiales mexicanas que se dicten en materia de seguridad e higiene.

De lo anterior, podemos expresar que se proporciona en estos primeros artículos, en sentido amplio, quienes y como se encuentran involucrados los diversos sectores de la administración pública.

## CAPITULO 4

### LAS COMISIONES MIXTAS DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO AFILIADAS AL ISSSTE

Como se pudo observar en el punto anterior, las Comisiones de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo van a ser regidas por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y por el Reglamento de las Comisiones de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo, del Régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por supuesto teniendo como punto de partida la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos y su Ley reglamentaria.

**Legislación que se trató en el capítulo anterior, por lo que en el actual trataremos directamente el Reglamento de las Comisiones de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo.**

Las Comisiones Mixtas de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo son órganos integrados en los centros de trabajo de las

Dependencias y Entidades del Sector Público que tienen por objeto investigar las causas de los accidentes y enfermedades de trabajo, proponer medidas para prevenirlos y vigilar que estas sean suficientes y oportunamente cumplidas.<sup>56</sup>

#### **4.1. Promoción**

En primer término, encontramos que es facultad del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado promover la integración y funcionamiento de las Comisiones de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo, estableciéndose ésta en el artículo 47 de la Ley del Instituto y en el numeral 6 del Reglamento de las Comisiones de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo, afiliadas al régimen del ISSSTE.

Dentro de esta actividad, el Instituto tiene las siguientes obligaciones:

- a) Implementar los procedimientos y los formatos de registro y promoción del funcionamiento de las Comisiones.
- b) Llevar el registro actualizado de las Comisiones, el que deberá tener acta constitutiva, actualización de los miembros,

---

<sup>56</sup> Taller Inductivo de Integración. Registro y Funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo. Subdirección de Seguridad e Higiene en el Trabajo del ISSSTE. Enero de 1999. S.H.C.P.

modificaciones físicas y administrativas de los centros de trabajo, y las actividades que realicen para cumplir con su objeto.

- c) Solicitar a las Dependencias y Entidades información relativa a la integración y funcionamiento de las Comisiones por escrito, la que deberá ser proporcionada en un plazo no mayor a 30 días naturales, a partir de que reciban la petición.
- d) También solicitar por escrito un programa para la integración de las Comisiones en las Dependencias y Entidades, el que tendrá que ser entregado en un plazo no mayor de 30 días naturales, a partir de la recepción de la solicitud.
- e) Con fundamento en el Reglamento proponer a las Dependencias y Entidades programas de constitución o modificación de las Comisiones.
- f) Cuando lo solicite la dependencia o entidad o la Comisión, realizará visitas e inspecciones a los centros de trabajo a efecto de verificar que se cumpla con la normatividad de seguridad e higiene.

Como comentario a esta última obligación, consideramos que es inapropiada, ya que esta disposición de cierta forma restringe y bloquea la atribución del Instituto, toda vez que esa actividad debería de llevarse a cabo sin que mediara solicitud alguna, porque como consecuencia de esto, en los centros de trabajo no hay una adecuada aplicación de las normas de seguridad e higiene y la mayoría de las veces se ve con apatía esta materia. Por citar un ejemplo, la ventilación que existe en muchas de las Dependencias es inadecuada, por lo que se concentra mucho calor en la época de primavera y verano, y aún contando con ventiladores no es suficiente.

- g) Elaborar estadísticas sobre accidentes y enfermedades de trabajo, sobre la base de los datos que solicite por escrito a las Dependencias y Entidades las que deberán contestar en un plazo no mayor de 30 días naturales, desde luego a partir de la recepción de la solicitud.
- h) Proponer que se realicen estudios sobre accidentes y enfermedades de trabajo en los mismos centros de trabajo, para

que formulé propuestas y recomendaciones para la prevención de los mismos.

- i) Pedir que se implemente un sistema de seguimiento de incidencias dentro de los 90 días naturales a partir de la recepción de la solicitud, a las Comisiones y a las Dependencias y Entidades.
- j) A fin de prevenir accidentes y enfermedades de trabajo, propondrá a las Dependencias y Entidades el desarrollo de campañas.
- k) Solicitar por escrito a las Comisiones el informe de actividades que realicen para cumplir con su objetivo, el que deberá ser enviado dentro de los 30 días naturales siguientes a que reciban la solicitud.
- l) Brindar asesoría y orientación a las Dependencias y Entidades, así como a los sindicatos, para que las Comisiones funcionen conforme a lo establecido en el Reglamento de las Comisiones.
- m) Y como última obligación, tenemos la de ofrecer cursos de capacitación sobre la materia, tanto a las Dependencias y Entidades, así como a las Comisiones.

Las obligaciones que se establecen para las Dependencias y Entidades con fundamento en el artículo 7 del Reglamento que estamos estudiando, son las siguientes:

I. Atender las solicitudes, propuestas y recomendaciones que formule el Instituto, con base en el Reglamento.

II. Participar en la Integración y vigilar el funcionamiento de las Comisiones.

III. Proporcionar a los integrantes de las Comisiones capacitación y adiestramiento en materia de seguridad, higiene y medio ambiente en el trabajo, necesarios para el ejercicio de sus funciones.

IV. Atender las observaciones que le hagan las Comisiones, de acuerdo a las actas de verificación que estas levanten.

V. Dar facilidades a los miembros de las Comisiones para cumplir con sus funciones en los centros de trabajo.

VI. Proporcionar en la medida de su disponibilidad presupuestal, estímulos y reconocimientos a los integrantes de las Comisiones cuando disminuyan los accidentes y enfermedades profesionales debido a su óptimo desempeño.

Esto es algo que en la práctica es casi imposible que se dé, en virtud de que todas las Secretarías y Dependencias trabajan con recursos previamente establecidos en el presupuesto de egresos de la Federación, y si en éste no se impone un rubro para estos reconocimientos, no pueden disponer de recursos asignados a otras partidas, ya que serían sancionados por los órganos de control interno de las mismas.

VII. Brindar el espacio necesario y material de trabajo para las reuniones de las Comisiones. Estableciéndose aquí mismo, que sólo será para las reuniones de trabajo y no para uso exclusivo de aquéllas.

VIII. Proporcionar a las Comisiones, la información que soliciten relacionada con el medio ambiente de trabajo, con los accidentes de trabajo, incidencias y enfermedades de trabajo.

IX. Requerir al sindicato para que nombre a sus representantes, y se señala que en caso de que no haya sindicato, se van a nombrar de entre los trabajadores, a través de elección directa.

X. Realizar actividades de capacitación y orientación sobre seguridad, higiene y medio ambiente en el trabajo, existiendo solicitud previa de las comisiones, y

XI. Colocar en lugar visible del centro de trabajo, la relación de los integrantes de las Comisiones Mixtas Auxiliares, en la que se precisará el puesto, turno y área de trabajo de cada uno de ellos.

Así como se establecen obligaciones para las Dependencias y Entidades, también se instituyen para los empleados de la siguiente forma:

- Los trabajadores designarán a los representantes que integrarán las Comisiones a través del Sindicato, seleccionándolos de entre los trabajadores del Centro de Trabajo, en caso de que no hubiere sindicato, la designación se hará en forma directa y por mayoría, integrada por el 50% más 1.

Esta obligación en comento, se cumple en forma unilateral por parte del sindicato, ya que no se lleva cabo una consulta para designar a los integrantes, sino que esta designación recae entre los mismos miembros del sindicato, sin darle conocimiento a la base trabajadora.

- Actuar como miembros de las comisiones, dando informes sobre condiciones peligrosas, accidentes y enfermedades de trabajo, y
- Atenderán las observaciones que formulen las Comisiones.

#### **4.2. Integración**

Las Comisiones Mixtas de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo se clasifican en: Centrales, Estatales y Auxiliares.

Las Comisiones Mixtas Centrales estarán presididas por el Oficial Mayor o servidor público equivalente de la Dependencia o Entidad.

Habrá una Secretaría Técnica que estará a cargo del titular de la unidad administrativa que controle los recursos humanos.

Los representantes de la Dependencia o Entidad que integrarán esta Comisión serán los titulares encargados de la administración de recursos materiales, del órgano de control interno y de los órganos desconcentrados.

Por parte del sindicato serán los trabajadores que designe el mismo.

Las Comisiones Mixtas Estatales se integrarán en las Dependencias o Entidades que cuenten con representación en las Entidades Federativas y de forma semejante a la Central pueden contar con Comisiones Auxiliares.

Las Comisiones Mixtas Auxiliares se integrarán en cada centro de trabajo de las Dependencias o Entidades, estando supeditas jerárquicamente a la Central o Estatal, según sea el caso, funcionando en forma autónoma.

Se constituirá una Comisión Auxiliar cuando menos por cada centro de trabajo, también se pueden agrupar varios centros de trabajo dentro de una sola comisión, oyendo previamente, la opinión de la Comisión Central o Estatal, así como la del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Esta última opinión, deberá tener como sustento los siguientes criterios:

- Que tengan una misma línea de subordinación.
- Que la ubicación física de los centros de trabajo se encuentre en un radio no mayor de 50 kilómetros.
- Que tengan labores similares en los centros laborales.
- Que se brinden facilidades a los integrantes de las Comisiones Mixtas Auxiliares para que puedan cumplir con su objetivo.
- Y los demás que sea necesarios y convenientes para que se cumpla adecuadamente con el objetivo de las Comisiones.

Las Comisiones Mixtas se constituirán en un plazo no mayor de 30 días a partir de la fecha de iniciación de actividades del centro de trabajo,

siendo responsabilidad de la Dependencia o Entidad su registro ante el ISSSTE.<sup>57</sup>

Dicho registro se llevará a cabo en los formatos aprobados por la Subdirección General de Prestaciones Económicas. La modificación de los integrantes debe también ser registrados ante el Instituto, en un plazo igual al del registro de la constitución.<sup>58</sup>

El artículo 23 fija que las Dependencias o Entidades deben formalizar la constitución de las Comisiones Auxiliares con los miembros designados y con la representación sindical, elaborándose el acta de integración correspondiente, la cual debe contener:

- Lugar, fecha y hora de la reunión.
- Tipo de Comisión que se constituye.
- Nombre de la Dependencia o Entidad.
- Nombre y ubicación del o de los Centros de Trabajo que se comprendan dentro del ámbito de actuación de la Comisión Auxiliar y el número de trabajadores adscritos a los mismos.

---

<sup>57</sup> Artículo 21.

<sup>58</sup> Artículo 22

- Nombre completo y categoría o puesto de los representantes, tanto de las Dependencias y Entidades correspondientes como de los trabajadores.
  
- Firma de los miembros de la Comisión.

Esta documentación tendrá que ser exhibida cuando el Instituto lo requiera.

La designación de los representantes, tanto de los trabajadores como de los de la dependencia recaerá en personas mayores de edad, que no hayan sido objeto de correcciones disciplinarias por falta de cuidado en el desempeño de su trabajo, que sepan leer y escribir y preferentemente tengan experiencia en materia de seguridad, higiene y medio ambiente en el trabajo.

Del mismo modo, fija que los representantes de los trabajadores deberán ser aquellos que presten sus servicios en el centro laboral, y que los integrantes designados por las dependencias serán, de preferencia, aquellos que sean responsables de los servicios preventivos en medicina, seguridad, higiene y medio ambiente en el trabajo.

El numeral 24 dispone el número de integrantes con que deben contar las Comisiones Auxiliares, el que depende de que si abarca un sólo centro de trabajo o más de uno. Para el primer caso, menciona que si en el centro de trabajo no hay más de 20 trabajadores se nombrará uno por cada parte, para el supuesto que sean más de 20 y menos de 100, habrá 2 representantes por cada parte. Si el número de trabajadores es superior a 100 podrán ser de 3 a 5 integrantes por cada parte.

Cuando el ámbito de funcionamiento de la Comisión sea en más de un centro de trabajo se designará un representante por cada parte, y en el supuesto de que haya 50 o más trabajadores en cada centro de trabajo, se designará adicionalmente un representante de la dependencia o entidad y otro de los trabajadores.

Teniendo el criterio de poderse aumentar los representantes dependiendo de la población expuesta a riesgos laborales, del área que ocupa el centro de trabajo y la complejidad o peligrosidad de los equipos.

Las Comisiones Auxiliares se organizarán con un presidente y un

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

Secretario Técnico, sin poderse variar esta disposición. En su caso los demás miembros serán designados como vocales.<sup>59</sup>

El presidente tiene las siguientes funciones:

- Presidir las reuniones de trabajo de la Comisión.
- Dirigir y vigilar el funcionamiento de las mismas.
- Promover la participación de los integrantes y constatar que cumplan con las tareas asignadas.
- Plantear a la Dependencia o Entidad la programación anual de verificaciones a fin de que sean integradas en el programa de seguridad, higiene y medio ambiente en el trabajo o sean comprendidas en la agenda de actividades de aquéllas.
- Integrar en el acta de verificación los resultados de la investigación de accidentes de trabajo para su análisis.

---

<sup>59</sup> Artículo 30.

- Participar en la inspección que realice el Instituto en el centro de labores en materia de seguridad, higiene y medio ambiente en el trabajo; y
- Solicitar la sustitución de integrantes previo acuerdo de la Comisión.

El Secretario Técnico realizará las siguientes actividades:

- Convocará a los integrantes de la Comisión Auxiliar a efecto de realizar las verificaciones programadas.
- Apoyará al desarrollo de las reuniones de trabajo de la Comisión.
- Integrará y validará con su firma el acta de verificación de la Comisión Auxiliar.
- Participar en las inspecciones que realice el ISSSTE en los centros de trabajo, relacionadas con la seguridad, higiene y medio ambiente laboral.

- Asesorará a los vocales y al personal de los centros de trabajo en la verificación y en la detección de condiciones peligrosas en el medio ambiente laboral.
  
- Conservará copias de las actas de verificación por 2 años a fin de dar seguimiento a las propuestas y a las medidas para la prevención de accidentes y enfermedades de trabajo, así como cualquier otro documento relativo a la integración y funcionamiento de la Comisión Auxiliar.

Los vocales de la comisión detectarán y recabarán información sobre condiciones peligrosas en el área que les sea asignada por la Comisión, del mismo modo, apoyarán la promoción y orientación a los trabajadores.

En la sesión de integración de la Comisión Auxiliar, se designará al Presidente, al Secretario Técnico y a los Vocales, que de común acuerdo sean nombrados.

El Secretario Técnico durará en su función un año, alternándose cada

período, entre los representantes de la entidad o dependencia y los trabajadores.<sup>60</sup>

### **4.3. Funcionamiento**

Para su funcionamiento las Comisiones de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo, se dividen en: Comisión Mixta Central, Mixta Estatal y Mixta Auxiliar, dependiendo el ámbito de Trabajo de cada Dependencia o Entidad.

Regulándose la actividad de las mismas en el Título Tercero del Reglamento de las Comisiones de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo, del régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Las Comisiones Mixtas Centrales son las que encabezan la actividad de seguridad, higiene y medio ambiente en cada dependencia o entidad, teniendo subordinadas a las Comisiones Estatales y a las Auxiliares, según sea el caso.

---

<sup>60</sup> Artículo 31.

Sus funciones y atribuciones se establecen en el artículo 11 del reglamento antes mencionado, de la siguiente forma:

Artículo 11.- En cada una de las Dependencias o Entidades funcionará una Comisión Central, que en la esfera de su competencia tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

- Propiciar la creación de una cultura de seguridad, higiene y medio ambiente en sus centros de trabajo.
- Proponer lineamientos para concretar una estrategia general en materia de seguridad, higiene y medio ambiente en sus centros de trabajo.
- Evaluar las acciones en la materia, así como la participación de los trabajadores y sus sindicatos en el desarrollo de las mismas y comunicarlo al Instituto semestralmente.
- Emitir criterios de orden general que se aplicarán en sus respectivas comisiones, en cuanto a métodos y procedimientos que resulte

conveniente adoptar para el mejor cumplimiento de sus fines y la adecuada atención de las recomendaciones que dicte el Instituto.

- Ser enlace administrativo entre la Comisiones Estatales y Auxiliares y el Instituto, quedando a salvo la facultad de éste último para requerir directamente a las comisiones aludidas.
- En general aquéllas que determine el Titular de cada Dependencia o Entidad, o las que recomiende el Instituto y que tiendan al establecimiento de medidas para reducir la frecuencia y el índice de gravedad de los riesgos de trabajo.

En el artículo 13 se establece que la Comisión Mixta Central sesionará cuando menos una vez cada seis meses.

Por lo que respecta al funcionamiento de las Comisiones Mixtas Estatales, se establece que funcionarán en forma análoga a las Comisiones Centrales, teniendo asignados las mismas funciones y contarán con Comisiones Auxiliares.<sup>61</sup>

En cuanto a la periodicidad de sus sesiones, las Comisiones Mixtas Estatales observarán en lo que les sea aplicable lo dispuesto para las

---

<sup>61</sup> Artículo 16.

Comisiones Mixtas Auxiliares, como se determina en el artículo 17 del Reglamento de las Comisiones Mixtas ya aludido.

Por otra parte, las Comisiones Mixtas Auxiliares deberán realizar las siguientes actividades para cumplir eficazmente sus funciones.

En primer lugar establecerán una programación anual de actividades y de verificaciones, dentro de los 30 días siguientes al inicio de actividades del centro de trabajo y posteriormente, a más tardar en los primeros 15 días hábiles de cada año.

En segundo término tenemos que tienen que realizar estadísticas de los riesgos ocurridos.

Como tercer punto elaborará un diagnóstico sobre los riesgos y sus agentes del centro de trabajo.

El cuarto postulado es el informar a los trabajadores sobre los riesgos propios de su labor así como las medidas para evitarlos.

El quinto principio, establece que debe capacitar en la materia de seguridad, higiene y medio ambiente en el trabajo, en sus centros laborales.

La sexta actividad, es la de realizar verificaciones trimestrales de conformidad al programa anual, a fin de detectar condiciones peligrosas.

La séptima función, consiste en efectuar recorridos extraordinarios en caso de que se susciten accidentes o enfermedades de trabajo que ocasionen defunciones o incapacidades permanentes, transformaciones en el proceso de trabajo, con base en la información proporcionada por las Dependencias y Entidades o a solicitud de los trabajadores, cuando informen sobre condiciones peligrosas que a juicio de la propia Comisión lo ameriten.

De igual forma, se establecen actividades que deben realizar los integrantes de las Comisiones Auxiliares, las que consisten en lo siguiente:

I. Investigar las causas de los accidentes y enfermedades de trabajo, de conformidad con los elementos que les proporcionen las Dependencias y Entidades así como con otros que estimen convenientes.

II. Vigilar que se cumplan las disposiciones del Reglamento, de las Normas Oficiales Mexicanas aplicables y de las relacionadas a la Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo que se encuentran

estipuladas en las Condiciones Generales de Trabajo, y asentar en las actas de recorrido respectivas las violaciones que en su caso existan.

III. Efectuar proposiciones a las Dependencias y Entidades relacionadas a las medidas preventivas de seguridad, higiene y medio ambiente en el trabajo, con fundamento en la normatividad y las experiencias operativas en la materia.

IV. Dar orientación a los empleados que hayan sufrido un accidente o enfermedad de trabajo o, en su defecto a sus derechohabientes, sobre sus derechos y los trámites a seguir.

V. Y las que establezca la Comisión Central, así como las que se deriven de las propuestas y recomendaciones del Instituto y de la normatividad aplicable.<sup>62</sup>

En el artículo 27 se estatuye que estas Comisiones realizarán recorridos ordinarios en los espacios físicos de los centros de trabajo en forma trimestral; también pueden hacer recorridos extraordinarios debido a eventos específicos que pongan en riesgo la vida e integridad física de los trabajadores, informando de los recorridos a la Delegación que le

---

<sup>62</sup> Artículo 26.

corresponda, a su Comisión Central y a su Comisión Estatal si es el caso, en los formatos oficiales.

Cuando se trate de recorridos ordinarios, el informe será dentro de los 10 días naturales de los meses de abril, julio, octubre y diciembre, para los trimestres primero, segundo, tercero y cuarto, respectivamente.

Este informe no es obligatorio para las Comisiones que inicien actividades en algún trimestre, pero dicha información debe ser incluida en el del trimestre siguiente.

El artículo 28 determina lo que se tiene que observar en cada recorrido ordinario, el que a continuación transcribimos.

Artículo 28. - En las verificaciones ordinarias que las Comisiones Auxiliares efectúen a los Centros de Trabajo, deberán inspeccionar:

- I. Aseo, orden y distribución de las áreas de trabajo, la maquinaria y el equipo;
- II. Botiquines para primeros auxilios;
- III. Espacio de trabajo, pasillos y servicios sanitarios;

- IV. Protecciones en los mecanismos de transmisión;
- V. Protecciones en el punto de operación;
- VI. Estado del mantenimiento preventivo y correctivo de las instalaciones, la maquinaria y el equipo de los trabajadores;
- VII. Estado y uso de las herramientas manuales;
- VIII. Escaleras y andamios;
- IX. Carros de mano, carretillas, montacargas autopulsados y vehículos con motor de combustión interna;
- X. Pisos y plataformas;
- XI. Grúas, cabrestantes y, en general, aparatos para izar;
- XII. Alambrado, ventilación y áreas con temperaturas extremas artificiales;
- XIII. Cableado, extensiones y conexiones eléctricas;
- XIV. Ascensores;

- XV. Agentes dañinos, tales como ruidos, vibraciones, polvos y gases;
- XVI. Recipientes sujetos a presión;
- XVII. Peligros de explosión por gases, polvos o cualquier otro agente;
- XVIII. Cadenas, cables, cuerdas y aparejos;
- XIX. Accesos a equipos elevados;
- XX. Salidas normales y de emergencia;
- XXI. Patios, paredes, techos y caminos;
- XXII. Sistemas de prevención de incendios; y
- XXIII. Cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas de la materia.

Las Comisiones y las Dependencias o Entidades también funcionarán sobre la base de las propuestas y recomendaciones que formule el Instituto.

Disponiendo para este efecto el artículo 32 del Reglamento lo siguiente:

El Instituto formulará propuestas y recomendaciones a las Comisiones y a los Oficiales Mayores o servidores públicos equivalentes de las Dependencias y Entidades, con la finalidad de que cumplan con las atribuciones que tienen encomendadas en materia de seguridad, higiene y medio ambiente en el trabajo, de acuerdo con el procedimiento que a continuación se enumera:

I. Por escrito y debidamente fundada y motivada dará a conocer las situaciones de hecho de que tenga conocimiento y propondrá la realización de acciones específicas.

II. La Dependencia o Entidad, así como la Comisión tienen un plazo de 15 días naturales a partir de la recepción para aceptar o no la misma.

III. En el caso de que se acepte la proposición, esta adoptará el carácter de recomendación, proponiendo la forma y términos con que se le dará cumplimiento.

IV. Si no se acepta la propuesta se manifestará los motivos y se ofrecerán los medios de prueba conducentes.

Una vez transcurrido el plazo señalado en el punto II y valorados los argumentos hechos valer así como las pruebas aportadas, el Instituto realizará la recomendación señalando un plazo razonable para su cumplimiento.

Para darle seguimiento a las propuestas y recomendaciones, se establece la Subdirección de Seguridad e Higiene en el Trabajo dependiente de la Subdirección General de Prestaciones Económicas.<sup>63</sup>

En el supuesto de que no se cumpla con la recomendación en el plazo estipulado, implica violación a la ley, por lo tanto se contemplaría lo siguiente:

I. Cuando se trate de servidores públicos de las unidades administrativas del mismo Instituto, la Subdirección de Prestaciones Económicas o las Delegaciones emitirán dictamen de incumplimiento, y con las constancias documentales se remitirá al Director General del Instituto, el que aplicará la sanción correspondiente de acuerdo al Título VI de la Ley.

---

<sup>63</sup> Artículo 33.

II. Tratándose de los servidores públicos de otras dependencias o entidades, se enviarán las constancias documentales en las que conste el incumplimiento, a través del Director General a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Observándose el mismo procedimiento cuando no se cumpla con las solicitudes que realice el Instituto en los plazos establecidos para ello.<sup>64</sup>

Tratándose del incumplimiento por parte de las Comisiones se realizará una recomendación a las dependencias y entidades a la que pertenezca, la que se elaborará conforme al artículo 32 del Reglamento, a fin de que sean removidos sus miembros de común acuerdo con el Sindicato.

El ISSSTE informará a la Comisión Consultiva Nacional las recomendaciones hechas a las Comisiones, así como el cumplimiento total, parcial o incumplimiento de las Comisiones, para que en su caso la Comisión Consultiva lo haga del conocimiento del Titular de la Dependencia o Entidad a fin de que se propongan alternativas de solución.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Artículo 34.

<sup>65</sup> Artículo 36.

Se establecen como órganos consultivos de seguridad, higiene y medio ambiente en el trabajo la Comisión Consultiva Nacional y las Comisiones Consultivas Estatales.<sup>66</sup>

El principal objetivo de dichas comisiones es el de estudiar y proponer la adopción de medidas preventivas para evitar los riesgos en los centros de trabajo, de acuerdo a su jurisdicción, funcionando también como asesores del Instituto y supervisores para la adecuada aplicación de la normatividad de seguridad e higiene en el trabajo.<sup>67</sup>

Es así como se conducen las Comisiones Mixtas de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo, del régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las que son organismos 100% preventivos y que como consecuencia de su actividad, se podrá detectar las condiciones inseguras en los centros de trabajo, así como establecer o adoptar las estrategias que permitan disminuir los factores nocivos que afectan a los trabajadores al Servicio del Estado.

---

<sup>66</sup> Título Quinto del Reglamento de las Comisiones de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo.  
<sup>67</sup> Artículos 37 a 48.

## CONCLUSIONES

**Primera.-** Por burocracia debemos entender las diversas formas de organización administrativa.

**Segunda.-** La burocracia no se da sólo en el Sector Público, sino que también la encontramos en la iniciativa privada.

**Tercera.-** Derecho Burocrático es el conjunto de normas que forman parte del Derecho Laboral, vinculando la relación entre el estado y sus trabajadores, estos últimos de cualquier nivel, fijándoles derechos y obligaciones recíprocas.

**Cuarta.-** Por Comisión Mixta de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo, del régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, comprendemos aquella formada por representantes del patrón, es decir, de la

Dependencia o Entidad y por trabajadores, que se encargarán de cuidar que se cumpla con la seguridad e higiene en el trabajo.

**Quinta.-** Hasta antes del movimiento revolucionario de 1910, no se contaba con una normatividad exclusiva que contemplara la seguridad e higiene en el trabajo como tal.

**Sexta.-** Antes de 1917, se proyectan reformas y se emiten algunas leyes que contemplan la seguridad e higiene en el trabajo, en el ámbito local. Y a partir de 1917 con la Constitución de 5 de febrero, se federaliza la materia laboral y se estatuye como constitucional la seguridad e higiene en el trabajo, contemplándose en el artículo 123, fracción XV.

**Séptima.-** En el artículo 123 apartado "A", fracción XV se establece como una obligación del patrón, observar todas las medidas de higiene y seguridad en el establecimiento de sus negociaciones. Por lo que respecta al apartado "B" del mismo artículo, no se establece esa obligatoriedad por parte de los titulares de las Dependencias o Entidades

**Octava.-** Es en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, donde se establece como obligación de los titulares de las Dependencias o Entidades el cumplir con todos los Servicios de higiene y prevención de accidentes.

**Novena.-** Se faculta al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para regular, supervisar y controlar todo lo relacionado con la seguridad e higiene en el trabajo, en las Dependencias o Entidades afiliadas a su régimen, para lo que se emitió en 1984 el instructivo relativo a la Constitución, Inscripción y Funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Seguridad del Sector Público, afiliadas al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

**Décima.-** El 22 de mayo de 1998 se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de las Comisiones de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo, del régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

**Décima primera.-** Se debe reformar el artículo 6, fracción VI del Reglamento de las Comisiones de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo, del Régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el cual dice así:

Artículo 6.- El Instituto, a través de la Subdirección y las Delegaciones, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, promoverá la integración y funcionamiento de las Comisiones, teniendo las obligaciones siguientes:

VI.- Realizar visitas e inspecciones a los centros de trabajo, cuando así lo soliciten las Dependencias y Entidades y/o las Comisiones, a efecto de verificar la existencia y funcionamiento de estas últimas y formular propuestas y recomendaciones al respecto, así como el cumplimiento de las disposiciones en materia de seguridad, higiene y medio ambiente en dichos Centros;

Este numeral debe quedar de la siguiente forma, con la finalidad de dar un seguimiento adecuado a la seguridad e higiene en el trabajo, en las dependencias y entidades del sector público afiliadas al

régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado:

Artículo 6.- El Instituto ..., teniendo las obligaciones siguientes:

VI. Realizar visitas e inspecciones, cuando menos dos veces al año a los centros de trabajo, a efecto de verificar la existencia y funcionamiento de las Comisiones, formulando propuestas y recomendaciones al respecto, así como el cumplimiento de las disposiciones en materia de seguridad, higiene y medio ambiente en dichos centros.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, Porrúa, México, 1995.
- 2.- BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Manual de Derecho Administrativo del Trabajo, Porrúa, México, 1985.
- 3.- BORREL NAVARRO, Dr. Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo, cuarta ed., Sista, México, 1994.
- 4.- BUEN LOZANO, Nestor de. Derecho del Trabajo, T. II, décima ed., Porrúa, México, 1994.
- 5.- BUEN LOZANO, Nestor de. Organización y Funcionamiento de los Sindicatos, Porrúa, México, 1983.
- 6.- BUENO MAGNO, Oscar. Instituciones de Derecho Burocrático, Porrúa, México, 1987.
- 7.- BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, séptima ed., Porrúa México, 1989.
- 8.- CABANELLAS, Guillermo. Tratado de Derecho Laboral, T. I. V. 2, tercera ed., Claridad Argentina, 1987.
- 9.- CABANELLAS, Guillermo. Tratado de Derecho Laboral, T. III, tercera ed., Claridad, Argentina, 1989.
- 10.- CANTON M., Miguel. Derecho Burocrático, segunda ed., Pac., México, 1980.

- 11.- CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, T. I, décima tercera ed., Porrúa, México, 1993.
- 12.- CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, T. II, décima tercera ed., Porrúa, México, 1993.
- 13.- CHUAYFFET CHEMOR, Emilio. Derecho Administrativo, UNAM, México, 1977.
- 14.- DAVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo, segunda ed., Porrúa, México, 1991.
- 15.- DAVALOS, José. Derecho del Trabajo, sexta ed. Porrúa, México, 1996.
- 16.- DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I, séptima ed., Porrúa, México, 1997.
- 17.- DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I, Porrúa, México, 1985.
- 18.- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, trigésima quinta ed., Porrúa México, 1997.
- 19.- GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo, decimoséptima ed., Porrúa, México, 1990.
- 20.- LEAL, Juan Felipe. Estado, Burocracia y Sindicatos, El Caballito, México, 1976.
- 21.- MORALES PAULIN, Carlos Axel. Derecho Buroerático, Porrúa, México, 1995.

- 22.- RAMOS, Eusebio. Derecho Sindical Mexicano y las Instituciones que genera, segunda ed., Cárdenas, México, 1978.
- 23.- SANTOS AZUELA, Héctor. Curso Introductivo de Derecho Sindical y del Trabajo, Porrúa, México, 1990.
- 24.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, T. I, décima tercera ed., Porrúa, México, 1988.
- 25.- TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, decimosexta ed., Porrúa, México, 1978.
- 26.- TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo, cuarta ed., Porrúa, México, 1977.
- 27.- TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, T. I, segunda ed., Porrúa, México, 1979.
- 28.- TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, T. II, segunda ed., Porrúa, México, 1979.
- 29.- TRUEBA URBINA, Alberto. El Nuevo Artículo 123, Porrúa, México, 1978.

## LEGISLACION

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 134ª ed., Porrúa, México, 2001.

2. LEGISLACION BUROCRATICA FEDERAL, HERRAN SALVATTI, Mariano, et. al. 2ª ed., Porrúa, México, 1998.
3. LEY FEDERAL DEL TRABAJO, comentada por TRUEBA URBINA, Alberto, et. al., 81ª ed., Porrúa, México, 2000.
4. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL, comentada por TRUEBA URBINA, Alberto, et. al. 39ª ed., Porrúa, México, 2000.
5. LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, comentada por TRUEBA URBINA, Alberto, et. al. 39ª ed., Porrúa, México, 2000.
6. REGLAMENTO FEDERAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO, comentada por TRUEBA URBINA, Alberto, et. al., 81ª ed., Porrúa, México, 2000.
7. REGLAMENTO PARA LA PROMOCION, INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES MIXTAS DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO DEL SECTOR PUBLICO AFILIADO AL REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ISSSTE, Diario Oficial de la Federación de 26 de septiembre de 1994.
8. REGLAMENTO DE LAS COMISIONES DE SEGURIDAD, HIGIENE Y MEDIO AMBIENTE EN EL TRABAJO, DEL REGIMEN DEL

---

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, Diario Oficial de la Federación de 22 de mayo de 1998.

## OTRAS FUENTES

### DICCIONARIOS

1. ATWOOD, Lic. Roberto. Diccionario Jurídico, Primero en Tiempo, México, 1997.
2. CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual, T. I, cuarta ed., Bibliográfica Omeba, Argentina, 1962.
3. CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual, T. II, Depalma, Argentina, 1953.
4. CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual, T. III, Depalma, Argentina, 1954.
5. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano, T. I, cuarta ed., Porrúa, México, 1991.
6. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano, T. IV, cuarta ed., Porrúa, México, 1991.
7. PINA, Rafael de. Diccionario de Derecho, décima ed., Porrúa, México, 1981.

---

## ENCICLOPEDIAS

1. ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. T. XIII, Bibliográfica Argentina, Argentina, 1969.
2. ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. T. I, Bibliográfica Argentina, Argentina, 1990.
3. GARCIA-PELAYO Y GROS, Ramón. Diccionario Enciclopédico Larousse, T. II, tercera ed., decimotercera reimpresión, Larousse, México, 1988.

## BOLETINES Y REVISTAS

1. FIX SAMUDIO, Héctor. "Panorama de los Derechos Procesal del Trabajo y Procesal Burocrático, en el Ordenamiento Mexicano", en Revista Mexicana del Trabajo, junio de 1965.
2. RICORD, Humberto E. "El Derecho Burocrático Mexicano, materias que lo integran", Boletín de Derecho Comparado, año V, números 13-14, enero-agosto, México, 1972.

## INSTRUCTIVOS

1. INSTRUCTIVO RELATIVO A LA CONSTITUCION, INSCRIPCION Y FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES MIXTAS DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO DEL SECTOR PUBLICO, AFILIADAS AL REGIMEN DEL ISSSTE, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, México, 1987.