

709



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO  
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES EN LOS  
MODULOS DE ATENCION, ORIENTACION Y QUEJAS  
CIUDADANAS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL  
DISTRITO FEDERAL.

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADA EN DERECHO  
P R E S E N T A  
LORENA RIOS MARTINEZ



ASESORA DE TESIS: LIC. SOCORRO UGALDE RAMIREZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO, D. F.

2002



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

**LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES EN LOS MÓDULOS  
DE ATENCIÓN, ORIENTACIÓN Y QUEJAS CIUDADANAS DE LA  
ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL**

**ÍNDICE**

	<b>PÁG.</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>

**CAPÍTULO I**

**CONCEPTOS JURÍDICOS FUNDAMENTALES**

<b>1.1. El Derecho Social.....</b>	<b>3</b>
1.1.1. Origen del Derecho Social.....	4
1.1.2. Características del Derecho Social.....	6
1.1.3. Ramas del Derecho Social.....	7
<b>1.2. El Derecho del Trabajo, la previsión y la Seguridad Sociales del Trabajo.....</b>	<b>9</b>
1.2.1. Fundamento constitucional y marco legal del Derecho del Trabajo.....	10
1.2.2. Principios de Derecho del trabajo.....	11
1.2.3. Previsión Social del Trabajo.....	17
1.2.4. Seguridad Social del Trabajo.....	21
<b>1.3. El Derecho de la Seguridad social.....</b>	<b>24</b>
1.3.1. Antecedentes de la Seguridad Social.....	27
1.3.2. Principios de la Seguridad Social.....	32
1.3.3. Bases constitucionales y marco legal de la seguridad social en México.....	34

**CAPÍTULO II**  
**DISPOSICIONES GENERALES DE TRABAJO**

2.1. El Trabajo.....	38
2.2. El Trabajador.....	39
2.3. El Patrón.....	41
2.4. La relación de trabajo y la relación jurídica de trabajo.....	42
2.4.1. El contrato individual de trabajo y el contrato colectivo de trabajo.....	47
2.4.2. La Ley Federal del Trabajo como fuente supletoria de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	50
2.5. Las Condiciones Generales de Trabajo.....	52
2.5.1. Las Condiciones Generales de Trabajo de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	54
2.6. Las Obligaciones de los Patrones y de los Trabajadores.....	55
2.6.1. Las Obligaciones de los Titulares y de los Trabajadores.....	61

**CAPÍTULO III**  
**LOS MÓDULOS DE ATENCIÓN, ORIENTACIÓN Y QUEJAS**  
**CIUDADANAS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO**  
**FEDERAL**

3.1. Qué son los Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	66
3.1.1. Fundamento legal.....	67
3.2. De la Institucionalidad.....	70
3.3. De la nomenclatura oficial.....	71
3.4. De la ubicación de los Módulos.....	72
3.5. De los deberes del Diputado responsable.....	73

3.6. De la ministración de recursos, la supervisión y el control administrativo.....	74
3.7. De la organización interna de los Módulos.....	77
3.8. De las funciones de los Módulos.....	78
3.9. De los denominados colaboradores voluntarios en los Módulos.....	79
3.9.1. Su designación o nombramiento.....	81
3.9.2. Su compensación o salario.....	83
3.9.3. El principio de <i>in dubio pro operario</i> a su favor.....	85
3.9.4. Su carácter de Trabajadores o servidores Públicos y su diferencia con los prestadores de servicio social.....	87
3.10. El Manual de Procedimientos para la comprobación del fondo fijo asignado a los Módulos.....	88
3.10.1. Objetivo.....	89
3.10.2. Lineamientos.....	89
3.10.3. Descripción narrativa del procedimiento: Asignación y comprobación de fondos para el funcionamiento de los Módulos.....	90
3.11. La Asamblea Legislativa y el Gobierno del Distrito Federal.....	92

## CAPÍTULO IV

### LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES EN LOS MÓDULOS DE ATENCIÓN, ORIENTACIÓN Y QUEJAS CIUDADANAS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

4.1. La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.....	94
4.2. Del régimen obligatorio.....	99
4.2.1. Del seguro de enfermedades y maternidad.....	104
4.2.2. Del seguro de riesgos de trabajo.....	107
4.2.3. Pensión por jubilación.....	111
4.2.4. Pensión de retiro por edad y tiempo de servicio.....	114
4.2.5. Pensión por invalidez.....	116

4.2.6. Pensión por causa de muerte.....	117
4.2.7. Pensión por cesantía en edad avanzada.....	120
4.2.8. Del sistema integral de crédito.....	121
4.2.9. De las prestaciones sociales y culturales.....	124
4.3. Del régimen voluntario.....	125
4.3.1. Continuación voluntaria en el régimen obligatorio del seguro de enfermedades, maternidad y medicina preventiva.....	126
4.3.2. La incorporación voluntaria al régimen obligatorio.....	126
4.4. Beneficios y prestaciones sociales que reciben los trabajadores en los Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas de la Asamblea Legislativa del Distrito federal.....	127
4.4.1. Necesidad de hacer cumplir sus derechos en materia de trabajo, previsión y seguridad sociales.....	132
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>134</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>153</b>

## INTRODUCCIÓN

Trabajadores, en el sentido general del término, son las personas físicas que prestan un trabajo personal subordinado a otra persona física o moral denominada patrón. Trabajadores o servidores públicos son las personas físicas que desempeñan las funciones propias del Estado. Aunque esta distinción carece de justificación, porque esencialmente todos los trabajadores son iguales y la necesidad es la misma independientemente de la persona (patrón) a la que se preste el trabajo, existe una Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 constitucional, que regula las relaciones laborales de los trabajadores en sentido general.

También existe la Ley federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, que regula las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Asimismo, con igual fundamento constitucional, la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado establece la seguridad social de los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal.

Ahora bien, los denominados colaboradores voluntarios en los Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, son trabajadores o servidores públicos de la misma Asamblea Legislativa y, por ende, del Gobierno del Distrito Federal. Ciertamente, los denominados colaboradores voluntarios son trabajadores públicos porque han sido designados por un Diputado (Titular responsable) de la Asamblea Legislativa (Órgano y Autoridad Local de Gobierno del Distrito Federal) para que presten un servicio público, mediante el pago de un salario. En consecuencia, los denominados colaboradores voluntarios en los citados Módulos son trabajadores o servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, cuyas relaciones laborales y seguridad social se establecen

en las supraindicadas leyes reglamentarias del apartado "B" del artículo 123 Constitucional. Por ello, tienen derecho a los beneficios sociales que las mismas leyes consagran en su favor, como son las condiciones de trabajo apropiadas que la ley laboral respectiva señala, así como los seguros, prestaciones y servicios que la Ley del ISSSTE establece. El presente trabajo de tesis intenta demostrar esta afirmación, sobre todo porque la tesista ha tenido contacto cercano con los aludidos colaboradores voluntarios y me he percatado que actualmente carecen de tales beneficios.

En vista de ello, en el capítulo I, como propedéutica general de nuestro trabajo, nos referimos a los Conceptos Jurídicos Fundamentales. En el Capítulo Segundo, señalamos las Disposiciones Generales de Trabajo. En el Capítulo III estudiamos específicamente los Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura. Y en el Capítulo IV analizamos los principales rubros sobre seguridad social que la Ley del ISSSTE contiene; mismos a que deberían tener acceso los Trabajadores en los Módulos citados.



## CAPÍTULO I

### CONCEPTOS JURÍDICOS FUNDAMENTALES

#### 1.1. El Derecho Social.

El derecho social "Es el conjunto de normas jurídicas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores a favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos socialmente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales, dentro de un orden jurídico"<sup>1</sup>

El derecho social es un nuevo ordenamiento jurídico que rompe con la clasificación tradicional de las normas jurídicas, en normas de derecho privado o de derecho público. El Derecho social, a diferencia del derecho privado, no parte de una concepción igualitaria, de las personas en su carácter de particulares, sino de la desigualdad social, destacando la posición social de poder o de impotencia de los individuos, para dictar medidas contra la impotencia social.

El derecho social, a diferencia del derecho público, no reglamenta la organización y actividad del Estado, sino que persigue la justicia social. En tal virtud, "el DERECHO SOCIAL es JUSTICIA SOCIAL, porque uno y otra tienen la misma finalidad, proteger, tutelar y reivindicar a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles. Porque derecho y justicia que no reivindicar a los débiles frente a los fuertes no es justicia y menos justicia social."<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. T. D-H. 14ª. Edición. Porrúa. México, 2000, p. 1040.

<sup>2</sup> TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Social Mexicano. 1ª. Edición. Porrúa. México, 1978, p. 332.

Asimismo, la justicia social "... es uno de los primordiales fines del Estado dentro de un régimen democrático, entraña un concepto y una situación que consisten en una síntesis armónica y de respetabilidad recíproca entre los intereses sociales y los intereses particulares del individuo."<sup>3</sup>

A la justicia social también se le ha denominado justicia reivindicatoria, "porque tiene como objetivo dignificar la persona humana y al mismo tiempo humanizar la vida jurídica y económica."<sup>4</sup>

Por ello, "el derecho social es el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen, tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles."<sup>5</sup>

En resumen, el derecho Social protege a los que viven de su trabajo, así como a los individuos social y económicamente débiles. La justicia del derecho social es la justicia social, misma que pretende dignificar la persona humana y humanizar la vida jurídica y económica.

### 1.1.1. Origen del Derecho Social.

"El derecho social nació desde el momento mismo en que aparecieron los primeros grupos sociales, pero su examen, al igual que el estudio que se vino a hacer de los mencionados grupos sociales, se comenzó a realizar recientemente de una manera analítica y crítica."<sup>6</sup>

<sup>3</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. 6ª. Edición. Porrúa. México, 2000, p. 264.

<sup>4</sup> TRUEBA URBINA, Alberto. Ob. Cit., p. 530.

<sup>5</sup> Ibidem, p. 155.

<sup>6</sup> DELGADO MOYA, Rubén. El Derecho Social del Presente. 1ª. Edición. Porrúa. México, 1977, p. 59.

El maestro Mario de la Cueva comenta que, en 1868, el alemán Otto Von Gierke, "explicó que en el curso de la historia existió, al lado del derecho del estado y del derecho privado regulador de las relaciones entre personas determinadas, un derecho social creado por las corporaciones, cuyos caracteres eran una autonomía y la circunstancia de que consideraba al hombre no como persona plenamente individual, sino en sus relaciones con un cuerpo social, ordenamientos jurídicos que desaparecieron en gran medida en la edad moderna, pero que parecía que estaban encontrando un campo nuevo en las corporaciones socioeconómicas del siglo XIX."<sup>7</sup>

Sin embargo, el Constituyente Mexicano de 1916-17 incorporó por primera vez los "derechos sociales" en una Constitución política. Los derechos sociales fueron consagrados en los artículos 3º., 27, 28, 123 y 130 de la Constitución política de los estados Unidos Mexicanos, aún vigente. El artículo 3º Consagró los derechos a la educación; el 27 consignó el derecho a la tierra, el artículo 28 impuso la intervención del Estado en la producción y circulación de bienes; el numeral 123 estableció derechos a favor de los trabajadores y sus sindicatos, y el 130 determinó la penetración del Estado en materia de culto religioso y disciplina externa.<sup>8</sup>

De esta manera se estructuró constitucionalmente, por primera vez, el derecho social, surgiendo a la vida jurídica y de forma sistematizada.

---

<sup>7</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. 16ª. Edición. Porrúa, México, 1999, pp. 70 y 71.

<sup>8</sup> TRUEBA URBINA, Alberto. La Primera Constitución Político-Social del Mundo. 1ª. Edición. Porrúa. México, 1971, p. 19.

### 1.1.2. Características del Derecho Social.

Según el Diccionario Jurídico Mexicano<sup>9</sup>, las normas jurídicas del derecho social tienen las siguientes características distintivas:

1. No se refieren a individuos en general, sino en cuanto integrantes de grupos sociales bien definidos,
2. Tienen un marcado carácter protector a los sectores económicamente débiles,
3. Son de índole económica,
4. Procuran establecer un sistema de instituciones y controles para transformar la contradicción de intereses de las clases sociales en una colaboración pacífica y en una convivencia justas,
5. Tienden a limitar las libertades individuales, en pro del beneficio social,
6. Procuran la nivelación o equilibrio de las desigualdades sociales,
7. Pretenden que los grupos socialmente débiles alcancen su plena realización y se logre el bien común,
8. Tienden a establecer, entre los varios ordenamientos del derecho social, unidad esencial.

En resumen, las normas jurídicas del derecho social se caracterizan porque protegen a grupos de la sociedad económica y socialmente débiles, procurando establecer un sistema de instituciones y controles para lograr la nivelación o equilibrio de sus desigualdades, a fin de que alcancen su plena realización, se logre el bien común y la justicia social.

---

<sup>9</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM. Ob. Cit., p. 1040. Cfr. Con SANCHEZ LEON, Gregorio. Derecho Mexicano de la Seguridad Social. 1ª. Edición. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1987, p. 3.

### 1.1.3. Ramas del Derecho Social.

Una vez que el derecho social hizo acto de presencia en el escenario jurídico, se modificó la clasificación tradicional del orden jurídico positivo. Todo empezó con la desarticulación del derecho del trabajo del derecho civil, y con las conquistas obreras elevadas al rango legal. De modo que con la autonomía de los derechos del trabajo y agrario, con la regulación de la seguridad y asistencia sociales y con la aparición del derecho económico, se constituyó un conjunto de disciplinas jurídicas con características distintas, ya enunciadas, a las del derecho público y las del derecho privado. Por lo tanto, dichas disciplinas jurídicas se han agrupado en una categoría que implica unidad esencial y se caracterizan por los rasgos comunes a ellas: el derecho social.

Las ramas del derecho social son las siguientes:

1. Derecho del trabajo,
2. Derecho agrario,
3. Derecho económico,
4. Derecho de seguridad social.
5. Derecho de asistencia social, y
6. Derecho cultural.

El derecho del trabajo y el derecho de seguridad social lo explicaremos posteriormente. Por ahora explicaremos someramente, de acuerdo al Diccionario Jurídico Mexicano,<sup>10</sup> a las otras ramas del derecho social.

El Derecho agrario regula la equitativa distribución de la tierra y su explotación en beneficio del mayor número de campesinos y a la sociedad

---

<sup>10</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM. Ob. Cit., pp. 1040 y 1041.

por el volumen y costo de la producción agrícola ganadera. Es derecho de clase no subsumible en las categorías tradicionales.

El derecho económico tiende a garantizar un equilibrio, en un momento y en una sociedad determinadas, entre los intereses particulares de los agentes económicos públicos y privados y un interés económico general, y tiene un finalidad puramente social: poner al alcance de las masas, elementos de trabajo y de vida

El derecho de asistencia social considera los intereses y las necesidades de quienes no pueden trabajar ni procurarse las atenciones médicas, de alimentación, de indumentaria, de habitación que requieren, constituyéndose instituciones jurídicas con características ajenas al derecho público y al privado.

El derecho cultural se integra con las leyes que regulan la instrucción y la educación en todos los grados, clases y aspectos, procurando ofrecer las condiciones necesarias para una buena educación para todos.

Se ha ubicado también en el derecho social, el derecho procesal social (laboral, agrario, y de la seguridad social). En efecto, "esta categoría de normas procesales está formada por aquéllas destinadas a servir de método a la actuación de los preceptos materiales que tutelan los intereses de los grupos o clases sociales, desde el punto de vista de su situación económica, y las cuales han venido incrementando su importancia en los últimos tiempos."<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> SANCHEZ LEON, Gregorio. Ob. Cit., pp. 5 y 6.

## 1.2. El Derecho del Trabajo, la Previsión y la Seguridad Sociales del Trabajo.

El Derecho del trabajo " es el conjunto de principios, instituciones y normas que pretenden realizar la justicia social dentro del equilibrio de las relaciones laborales de carácter sindical e individual."<sup>12</sup>

Para Nestor de Buen, el derecho del trabajo "es el conjunto de normas relativas a las relaciones que directa o indirectamente derivan de la prestación libre, subordinada y remunerada de servicios personales y cuya función es producir el equilibrio de los factores en juego, mediante la realización de la justicia social."<sup>13</sup>

José Dávalos dice que el derecho del trabajo es " el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones de trabajo."<sup>14</sup>

Además de pretenden el equilibrio y la justicia social en las relaciones laborales, las normas jurídicas del derecho del trabajo también están destinadas "... a resolver los conflictos que surjan con ocasión de ella."<sup>15</sup>

Por ser una rama del derecho social, al derecho del trabajo también se le ha denominado derecho de clase, derecho obrero, legislación social, derecho industrial, etc.

En su estructura general, el derecho del trabajo abarca las siguientes disciplinas:

<sup>12</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, UNAM. Ob. Cit., p. 982.

<sup>13</sup> DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo, T. I. 10ª. Edición. Porrúa. México, 1997, p. 138.

<sup>14</sup> DÁVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I. 9ª Edición. Porrúa. México, 1999, p. 44.

<sup>15</sup> DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho, 29ª. Edición. Porrúa. México, 2000, p. 232.

\*a) El derecho individual del trabajo que comprende, a su vez, la autonomía privada en las relaciones laborales, las condiciones generales de trabajo y los regímenes especiales de trabajo.

\*b) La previsión social dentro de la que se incluye el trabajo de mujeres, el estatuto laboral de los menores, el derecho habitacional, el régimen sobre higiene y seguridad, la capacitación profesional y los riesgos de trabajo.

\*c) El derecho sindical que incluye la organización profesional, el pacto sindical o contrato colectivo de trabajo y el derecho de huelga.

\*d) la administración laboral que comprende la naturaleza, organización y funciones de las autoridades del trabajo, y

\*e) el derecho procesal del trabajo.<sup>16</sup>

En resumen, las normas jurídicas del derecho del trabajo, por ser éste una rama del derecho social, tienen un carácter tuitivo y nivelador destinado a concordar la acción contrapuesta de los trabajadores y de los patrones, mediante una mutua comprensión de intereses.

### **1.2.3. Fundamento constitucional y Marco legal del Derecho del Trabajo.**

El Derecho Mexicano del Trabajo tiene su fundamento en el artículo 123 (dividido en dos apartados: A y B) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se encuentra desarrollado principalmente en la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado "A" del precepto

---

<sup>16</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM. Ob. Cit., p. 982.



indicado. Esta Ley regula las relaciones laborales de obreros, jornaleros, empleados, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo. El primer párrafo del artículo 123 expresa: " 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."<sup>17</sup>

El artículo 1º. de la Ley Federal del Trabajo (en lo sucesivo LFT) establece: "la presente ley es de observancia general en toda la República y rige las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, apartado A, de la Constitución."<sup>18</sup>

Existe también la Ley federal de los Trabajadores al Servicio del estado, Reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional,<sup>19</sup> (en lo sucesivo LFTSE).

#### 1.2.4. Principios de Derecho del Trabajo.

El vocablo principio deriva del latín *principium* y alude al primer instante del ser de una cosa, así como a la base, fundamento, origen, razón fundamental sobre la cual se procede discuriendo en cualquier materia.<sup>20</sup>

Llevando más luz al tema que nos ocupa, el Jurista Rafael de Pina nos dice que un principio es "Razón, fundamento, origen. Máxima o norma... existen principios de derecho comunes a todas las ramas del derecho; pero

<sup>17</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sista. México, 2001, p. 75. Los artículos que posteriormente citemos, son consultados en esta Constitución.

<sup>18</sup> Ley Federal del Trabajo, Sista, México, 2001, p. 1. Los artículos sobre la materia de trabajo, son consultados en la ley citada.

<sup>19</sup> Los artículos de esta legislación son consultados en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, Delma. México, 2001.

<sup>20</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española, T. II. 20ª Edición. Espasa-Calpe. Madrid, 1984, p. 1104.

no se puede dejar de aceptar la existencia de principios propios de ciertas ramas del derecho."<sup>21</sup>

Según Mario de la Cueva, los principios del derecho del trabajo son "... ideas que constituyen, para decirlo así, el fondo filosófico, ético y jurídico de nuestra disciplina."<sup>22</sup>

En efecto, pensamos que los principios del derecho del trabajo integran el basamento filosófico, ético y jurídico de nuestra materia que aun cuando no son evidentes, constituyen el fundamento de esta disciplina jurídica laboral, así como su esencia, que le permite a la misma ser lo que es.

Por su parte, el jurista Roberto Muñoz Ramón concluye que "Los principios del derecho del trabajo son aquellos principios de la política jurídica laboral que aparecen, expresa o tácitamente, consagrados en las normas laborales."<sup>23</sup>

Pues bien, señalaremos los principios fundamentales del derecho del trabajo.

#### 1. La idea del trabajo como un derecho y un deber sociales.

Este principio está reconocido expresamente en el texto del artículo 123 constitucional: "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil..." y en el artículo 3º de la LFT, que dispone: "El trabajo es un derecho y un deber sociales..."

<sup>21</sup> DE PINA, Rafael. Ob. Cit., pp. 418 y 419.

<sup>22</sup> DE LA CUEVA, Mario. Ob. Cit., p. 107.

<sup>23</sup> MUÑOZ RAMÓN, Roberto. Derecho del Trabajo. T. I. 1ª Edición. Porrúa. México, 1975, p.113.

Así explica este principio el maestro Mario de la Cueva: "La sociedad tiene derecho a esperar de sus miembros un trabajo útil y honesto, y por esto el trabajo es un deber, pero el reverso de este deber del hombre, es la obligación que tienen la sociedad de crear condiciones sociales de vida que permitan a los hombres el desarrollo de sus actividades."<sup>24</sup>

## 2. Irrenunciabilidad del Derecho.

Este principio quiere decir que los derechos de los trabajadores no son renunciables. La estipulación que establezca lo contrario será nula y no producirá efecto legal alguno. Esto lo establece la fracción XXVII del apartado A del artículo 123 constitucional.

"serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato:

- a) las que estipulen una jornada inhumana, por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.
- b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y arbitraje.
- c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.
- d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.
- e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.
- f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa.
- g) Las que constituya renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidentes de trabajo y

---

<sup>24</sup> DE LA CUEVA, Mario. Ob. Cit., p. 109.

enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento de contrato o por despedirse de la obra.

- h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores."

El artículo 5º. de la LFT también consigna este principio.

### 3. La libertad de trabajo.

Este principio significa que el individuo tiene plena libertad para escoger la actividad que más le acomode, sin más restricción que la licitud. Idea que ha sido plasmada en el artículo 5º. de la Constitución General: "A ninguna persona podrá impedirsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos..."

El artículo 4º de la LFT, en igual sentido, también consagra este principio.

### 4. Libertad sindical

Este principio está contenido en la fracción XVI, apartado A, del artículo 123 constitucional, que previene: "Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones, etcétera."

### 5. La igualdad en el trabajo.

La idea de la igualdad en el trabajo abarca dos principios, que son:

- 1) para trabajo igual, salario igual, y
- 2) para trabajo igual, prestaciones iguales.

El artículo 82 de la LFT dispone: "Salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo."

El artículo 84 de la misma Ley señala: "El salario se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo."

Ahora bien, el principio que reza "para trabajo igual, salario igual" está previsto en la fracción VII del apartado A del artículo 123 constitucional, que dice: " Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo, ni nacionalidad."

La LFT también recoge este principio en sus artículos 5º, fracción XI, 56 y 86. Este último expresa: " a trabajo igual, desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual."

El principio que dispone para trabajo igual, prestaciones iguales, "se sustenta bajo las mismas directrices que el anterior, de ahí que le sean aplicables las mismas disposiciones, con la salvedad que bajo este principio no sólo se hace referencia al salario propiamente dicho, denominado indistintamente sueldo, raya, etc., sino a todas aquellas prestaciones que en función del trabajo se deben entregar al trabajador."<sup>25</sup>

Dado que también el artículo 86, de la LFT, contiene este principio, José Dávalos dice que para comprenderlo con mayor claridad, podría quedar así: "a trabajo igual, desempeñado en empresa o establecimiento,

---

<sup>25</sup> DAVALOS MORALES, José. Ob. Cit., p. 25.

puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, deben corresponder sueldos y prestaciones iguales."<sup>26</sup>

#### 6. La estabilidad en el empleo.

José Dávalos explica: "este principio tiene por finalidad proteger a los trabajadores en el empleo, a fin de que tengan, en tanto lo necesiten y si lo deseen, una permanencia más o menos duradera. Sin este principio, los postulados de igualdad; y el trabajo como un derecho y un deber sociales quedan sin sustento."<sup>27</sup>

En seguida, el mismo maestro agrega que este principio se erige en un derecho a favor de la clase trabajadora, por dos razones:

"I. Porque los trabajadores pueden renunciar a él; es decir, tienen la alternativa de desligarse del empleo en cualquier tiempo, con la sola responsabilidad de los daños y perjuicios que puedan ocasionar con ello a la empresa, si la salida se produce antes de cumplir el año de servicios (artículos 5º Constitucional y 32 de la Ley), y

"II. Porque pueden exigir el cumplimiento del contrato a través de una de las dos acciones que existen en su favor: la reinstalación en el puesto, aun en contra de la voluntad del patrón; y si es preciso mediante el uso de la fuerza pública (artículos 48 de la Ley federal del trabajo y 123, apartado, "A", fracción XXI, de la Constitución: "El patrón que despidiera a un obrero sin causa justificada... estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizar con el importe de tres meses de salario...")"<sup>28</sup>

De modo que el principio de estabilidad en el empleo es un derecho del trabajador para permanecer en su empleo, mientras no exista una causa justificada de rescisión o terminación de la relación laboral prevista en la Ley.

---

<sup>26</sup> Idem.

<sup>27</sup> Idem.

<sup>28</sup> Idem.

### 7. *Indubio pro operario.*

Este principio significa que en caso de duda, en la interpretación de las normas de trabajo, debe estarse con aquello que favorezca más al trabajador. Es consagrado en el artículo 18 de la LFT, que señala: "En la interpretación de las normas de trabajo se tomarán en consideración sus finalidades señaladas en los artículos 2º y 3º. En caso de duda, prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador."

### 8. El contenido de la legislación laboral es el mínimo de derechos a favor de los trabajadores.

Este principio significa que las condiciones de trabajo en ningún caso podrán ser inferiores a las fijadas en la Ley, pero sí, en cambio, pueden estipularse condiciones, a favor de los trabajadores, que rebasen el contenido mínimo de derechos que la Ley les consagra a los operarios.

Este principio fluye por todas las disposiciones del artículo 123 constitucional y de la LFT. Sin embargo, puede fundamentarse en lo que inicialmente dispone el artículo 56 de dicha Ley: "Las condiciones de trabajo en ningún caso podrán ser inferiores a las fijadas en esta Ley..."

#### 1.2.5. Previsión Social del Trabajo.

El término *previsión* significa acción y efecto de prever, acción de disponer lo conveniente para atender a contingencias o necesidades previsibles. A su vez, *prever* es ver con anticipación, disponer o preparar medios contra futuras contingencias. Y *previsible* es lo que puede ser previsto.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Ob. Cit., p. 1102.

Así que, en principio, la previsión es la acción de los hombres, de sus acciones o comunidades y de los pueblos o naciones, que dispone lo conveniente para proveer a la satisfacción de contingencias o necesidades previsibles, por lo tanto, futuras en el momento en que se presenten. Esto es, la previsión es el trasplante del presente al futuro, la proyección de las necesidades presentes en el futuro, a fin de prever su satisfacción, el aseguramiento para el futuro de las condiciones en que se desarrolla en el presente la existencia, o en una fórmula breve: "la seguridad de la existencia futura. Todo lo cual producirá la supresión del temor al mañana."<sup>30</sup>

De manera que los diversos sistemas de previsión que existen, son formas de garantizar un interés futuro empleando recursos presentes.

El adjetivo *social*, de la previsión, implica que una colectividad o comunidad de intereses busca resolver problemas de un grupo de personas que convergen en un objetivo común: la adopción de medidas encaminadas a cubrir riesgos profesionales, siniestros, desempleo, necesidades de la vejez, mediante sistemas de seguridad.

De manera que la previsión social es "El conjunto de acciones públicas o privadas destinadas a la protección de la población en general y de los trabajadores y sus familias en particular, contra las contingencias o desastres que provengan de situaciones imprevistas."<sup>31</sup>

La previsión social tuvo un origen de carácter privado. Los obreros organizaron las llamadas sociedades de socorros mutuos o mutualidades. En virtud de ellas, y mediante la aportación personal de cuotas módicas, se constituía un fondo común que se utilizaba para otorgar ayudas económicas

---

<sup>30</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. II. 11ª. Edición. Porrúa. México, 2000. p. 13.

<sup>31</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano T. P-Z. Ob. Cit., p. 2533.



temporales a los asociados que sufrían algún contratiempo que les impedía realizar sus actividades ordinarias.

En su inicio las mutualidades sólo resolvieron problemas de accidentes y enfermedades de los socios. Pero posteriormente, al aumentarse las cotizaciones, los servicios se extendieron (v. gr. en caso de muerte de un socio) a los familiares de los socios. Sin embargo, las mutualidades desaparecieron cuando se elevó el costo de la vida. En vista de ello, los trabajadores no pudieron realizar sus aportaciones. Afortunadamente, entonces el derecho del trabajo tuvo que ampliar su radio de acción y se impusieron a los patrones obligaciones en materia de socorros. Con lo cual surgieron las primeras cajas de socorros y pensiones en países como Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos de América.

En la idea de la previsión social llegamos a la cúspide de la evolución del siglo XIX a asegurar a los trabajadores una vida futura en condiciones semejantes a la que conducen en los años de trabajo. Fue una bella y colosal transformación que tuvo que resquebrajar los principios de la responsabilidad del derecho civil e imponerse a la concepción individualista de la vida social y al liberalismo económico y político. Comenta el maestro Mario de la Cueva que en la previsión social, el trabajo, convertido en el valor supremo y en la base real de toda sociedad, según diría el pensamiento de Marx, adquiere sus más altas dimensiones, proyectadas en dos momentos sucesivos de la vida: es, primeramente, la fuente humana del salario, cuya misión consiste en asegurar al trabajador una existencia diaria decorosa, y es, para su segundo momento, el motor de las asignaciones del futuro, cuando la actividad presente se torna difícil o imposible.<sup>32</sup>

La previsión social nació unida al derecho del trabajo. Su propósito fue atender el problema concreto del futuro del proletariado. Ahora bien, la

---

<sup>32</sup> DE LA CUEVA, Mario. *El Nuevo derecho Mexicano del Trabajo.*, T. II. Ob. Cit., pp. 18 y 19.

previsión social contemporánea nació en Alemania, durante el siglo XIX, mediante el sistema de seguros sociales, precursor de la seguridad social. Con dicho sistema se organizó un Instituto (organismo social recaudador de las aportaciones) al servicio del futuro de los trabajadores y la substitución de la responsabilidad personal por la responsabilidad social de todas las personas que utilicen el trabajo ajeno, mediante la creación, por trabajadores y empresarios, de un fondo común para la reparación de daños sufridos por los trabajadores.

Con todo, la previsión social no se ha concretado a la idea exclusiva de prevenir el futuro del trabajador, conservando su energía de trabajo por el mayor número de años, sino que se dirige hacia otros objetivos que se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- a) la búsqueda de un ingreso que permita al trabajador y a su familia una existencia digna y decorosa en lo personal y social;
- b) La ampliación de un régimen de seguros que abarquen el mayor número de contingencias posibles. Estos es, que cubran no únicamente los riesgos profesionales (accidentes o enfermedades provenientes de la actividad productiva), sino riesgos (de la vida ordinaria) propios de los miembros de su familia;
- c) El otorgamiento de recursos económicos cuando sobreviene la desocupación. Ya sea por desempleos debido a descensos en la producción, por incapacidad temporal o por ancianidad;
- d) La concesión de satisfactores no económicos, como son las actividades culturales, recreativas, deportivas o de ocio activo. Mismas que abarcan las propiamente educacionales, de transportación, de comunicación o los viajes.
- e) La garantía de una vejez digna. De ser posible independiente, en la que no se carezca de los recursos básicos.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, T. P-Z. Ob. Cit., p. 2534.

En este orden de ideas, el maestro Mario de la Cueva precisa que "la previsión social es una obligación de los empresarios, derivada de las relaciones de trabajo, como lo es el salario, del que, en última instancia, forma parte como su promulgación para el futuro; y por esto es parte esencial del derecho del trabajo... La previsión social del artículo 123 se integra con un conjunto de principios, normas e instituciones, que buscan ardientemente la satisfacción de la necesidad, presente y futura, no sólo de los trabajadores considerados individualmente, sino también de las comunidades obreras, más aún, de las poblaciones, pueblos, haciendas y centros de trabajo en los que viven los trabajadores."<sup>34</sup>

Por su parte, Porfirio Teodomiro González y Rueda dice que la Previsión social del trabajo es "el conjunto de principios, normas, instrumentos e instituciones que el Estado impone unilateral y obligatoriamente para preservar la salud, ingreso y medios de subsistencia de los trabajadores asalariados o trabajadores sujetos a relación laboral subordinada."<sup>35</sup>

En México, con la Declaración derechos sociales incorporada a la Constitución de 1917, principalmente en sus artículos 27 y 123, nació el derecho mexicano del trabajo y de la previsión social, con pretensión de asegurar una existencia decorosa al trabajador y a su familia.

#### 1.2.6. Seguridad Social del Trabajo.

En la previsión social, que inició al lado del derecho laboral, debe verse el antepasado de la seguridad social.

<sup>34</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. II. Ob. Cit., pp. 33 y 34.

<sup>35</sup> GONZALEZ Y RUEDA, Porfirio Teodomiro. Previsión y Seguridad Sociales del Trabajo. 1ª. Edición. Limusa. México, 1996, p. 50.

El derecho del trabajo y el de la seguridad social constituyen uno de los aspectos más dramáticos en la lucha por la libertad y dignificación del trabajo y por la garantía a todos los hombres que les permitan elevarse sobre la vida meramente material, a fin de contemplar y colaborar en la creación de los bienes y valores más altos de la civilización y de la cultura. El derecho del trabajo y el de la seguridad social tienen como meta la justicia social, cuya esencia consiste en la garantía de la salud, la vida, la libertad y la dignidad del hombre. Los dos estatutos poseen el mismo fundamento y la misma finalidad, que es la persona humana. El derecho del trabajo y el de la seguridad social afirman los nuevos derechos del hombre, paralelos a los proclamados en las declaraciones de los derechos individuales. Por lo tanto, "La seguridad social debe merecer especial consideración en los planes nacionales de desenvolvimiento, por su condición de instrumento económico social fundamental y debe extenderse a toda la población necesitada en el menor espacio de tiempo posible."<sup>36</sup>

Ahora bien, para González y Rueda, la seguridad social del trabajo es "el conjunto de principios, normas, instrumentos e instituciones que el Estado impone unilateral y obligatoriamente para elevar el nivel de vida de los trabajadores asalariados o trabajadores sujetos a relación laboral subordinada."<sup>37</sup>

El mismo autor<sup>38</sup> presenta el siguiente cuadro, en el que se puede apreciar la previsión social del trabajo y la seguridad social del trabajo, con sus respectivas normas.

---

<sup>36</sup> Párrafo de la Declaración de Belem (Brasil 1971). Jornada Iberoamericana de derecho del Trabajo y de la seguridad social. Consultado en DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, T. II, Ob. Cit., p. 44.

<sup>37</sup> GONZALEZ Y RUEDA, Porfirio Teodomiro. Ob. Cit., p. 50.

<sup>38</sup> *Ibidem*, pp. 52 y 53.

**PREVISIÓN SOCIAL DEL TRABAJO****Normas****1. protectoras de la persona**

- a) Jornada de trabajo y tiempo extraordinario
- b) Descansos y vacaciones
- c) Conservación del trabajo (antigüedad)
- d) Trabajo de mujeres (protección de maternidad)
- e) Trabajo de menores (protección a infancia)
- f) Pensiones y jubilaciones (protección a vejez)

**2. protectoras del salario**

- a) salarios (mínimos, generales y profesionales)
- b) Privilegios del salario
- c) Participación en utilidades
- d) Primas vacacional y dominical
- e) Prima de antigüedad.
- f) Indemnización por separación o despido.

**3. reparadoras de riesgos (o siniestros)**

- a) Accidentes y enfermedades (profesionales)
- b) Accidentes y enfermedades (no profesionales)

**4. de prevención de riesgos**

- a) Higiene y seguridad industriales
- b) control inmunológico.
- c) Medicina preventiva

**SEGURIDAD SOCIAL DEL TRABAJO****Normas****1. Protectoras de la persona**

- a) educación general y profesional
- b) capacitación y adiestramiento laboral
- c) Fondos de habitación
- d) Recreación y deportes
- e) Servicios de colocación (bolsas de trabajo)
- f) Guarderías

**2. Protectoras del salario**

- a) Fondos para el fomento del consumo
- b) Funcionamiento de tiendas y almacenes
- c) Exención o subsidio a ciertos impuestos
- d) Préstamos con baja tasa de interés.

**3. De solidaridad social**

- a) Extensión al campo y zonas marginadas
- b) Extensión educativa, deportiva y cultural

Sin embargo, actualmente la seguridad social ha convertido a la previsión social en una parte de ella. La seguridad social se erige como estatuto autónomo, que no sólo mantiene relaciones con el derecho del trabajo, sino que pretende arrebatárle alguno de sus temas. Además, la seguridad social tienen como objetivo extender sus beneficios a todos los seres humanos en estado de necesidad.

### 1.3. El Derecho de la Seguridad Social.

En el Diccionario de la Lengua Española leemos que el vocablo seguridad se refiere a la *calidad de seguro*. En general, el derecho de la seguridad social procura poner a cubierto de la miseria (o necesidad) a todo ser humano. Pero como es un derecho de clase, disciplina del derecho social, primeramente se dirige a proteger a los trabajadores.

En efecto, "El derecho de la seguridad social procura poner a cubierto de la miseria a todo ser humano. Es un derecho de clase porque se dirige a proteger a quienes sólo cuentan con su trabajo personal como fuente de ingresos y los protege en la enfermedad, la invalidez, la desocupación y la vejez."<sup>39</sup>

No obstante, reiteramos que la seguridad social tiene la pretensión de extender sus beneficios a todos los seres humanos en **estado de necesidad**. Lo cual significa que la seguridad social "rompió el principio de la prevención social, que limitaba sus beneficios a los trabajadores asalariados; la regla es, para decirlo así, ... una consecuencia de la teoría del trabajo como función social, pues quien cumple su deber hacia la sociedad y le entrega todas sus energías, tiene derecho a que se le asegure una vida sin carencias. En segundo lugar, la seguridad social se eleva a la categoría de un derecho de todos, sin más requisito que el estado de necesidad."<sup>40</sup>

Entendemos por **estado de necesidad**, la carencia de recursos indispensables para vivir digna y decorosamente, en el plano personal, familiar, económico, social y, por supuesto, laboral.

<sup>39</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. T. D-H, Ob. Cit p. 1041.

<sup>40</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. II. Ob. Cit., p. 47.

En la declaración Iberoamericana de los principios fundamentales de los derechos del trabajo y de la seguridad social, específicamente en su considerando octavo y párrafo séptimo de los principios generales y la parte cuarta, leemos: "la incertidumbre en el presente y más aún en el futuro del hombre que vive de su trabajo, aunada a las carencias económicas para hacer frente a la adversidad, dieron nacimiento a la idea de la seguridad social, cuya esencia consiste en el **deber de la sociedad y de la economía**, fundado en el principio de la solidaridad de los hombres y de los pueblos, de satisfacer la **necesidad humana** desde la concepción del ser hasta la muerte, proporcionando los recursos adecuados para su nacimiento, su subsistencia, su educación y su capacidad para el trabajo y un ingreso que le permita conducir una existencia decorosa... El trabajo humano, como función social, engendra el deber de la sociedad de asegurar a quien cumple su deber de trabajar, una existencia decorosa en el presente y en el futuro... La seguridad social debe ser una solución integral del problema de la necesidad, y deberá contribuir, además, a una distribución efectiva de la renta nacional... todos los seres humanos tienen derecho a la seguridad social en condiciones de igualdad, libertad y dignidad."<sup>41</sup>

Alberto Briceño Ruiz acepta la propensión benéfica general de la seguridad social. Empero, él prefiere hablar de derecho del seguro social. Dubitativamente da la siguiente definición de la seguridad social: " Conjunto de normas e instituciones jurídicas que se proponen la protección del ser humano, frente a cualquier riesgo que ponga en peligro su estabilidad (armonía ) psicobioeconómica."<sup>42</sup>

Siguiendo a William Beveridge, Manuel Alonso Olea y José Luis Tortuero Plaza dicen que la seguridad social "es prevención y remedio de

<sup>41</sup> Dicha Declaración se realizó en México, en el año de 1974. Consultada en *Ibidem*, pp. 46 y 47.

<sup>42</sup> BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Harla, México, 1987, p. 19.

sinistros que afectan al individuo en cuanto miembros de la sociedad y que ésta es capaz de evitar en su fase primera de riesgo, aunque puede remediar, y en alguna medida, prevenir su actualización en siniestro. La seguridad social es un mecanismo interpuesto entre una situación potencial siempre presente de riesgo y una situación corregible, y quizá evitable, de siniestro, allegando recursos que garanticen el mecanismo.<sup>43</sup>

El derecho de la seguridad social es esencialmente dinámico, porque evoluciona de acuerdo a las circunstancias de cada época, mejorando las prestaciones. Sus normas jurídicas de orden público "tienden a realizar la solidaridad social, el bien colectivo e individual, la capacitación y el adiestramiento del hombre y el desarrollo de la cultura, para proteger a la clase trabajadora en sus relaciones de trabajo subordinado, o independiente, cuando el producto de su trabajo es la fuente fundamental de subsistencia, garantizando a los trabajadores, contra las eventualidades susceptibles de reducir o suprimir su capacidad de trabajo, consignando a cargo de una institución estatal, la prestación del servicio público de carácter nacional, para el socorro o providencia mediante el pago de prestaciones en dinero o especie, a que dan derecho los seguros sociales establecidos y adecuados a cada contingencia, a favor de los trabajadores, sus familiares o beneficiario, decretándose el pago de una contribución a cargo del propio Estado, de los patrones y de los trabajadores asegurados, para la efectiva prestación del servicio."<sup>44</sup>

En conclusión, el derecho de la seguridad social es un conjunto de normas e instituciones jurídicas, mediante las cuales el Estado pretende alcanzar la Justicia social a favor de los trabajadores y de todos los seres humanos en situación de necesidad, garantizándoles una vida, laboral e integral, decorosa en el presente y en el futuro.

<sup>43</sup> ALONSO OLEA, Manuel y TORTUERO PLAZA, José Luis. Instituciones de Seguridad Social. 14ª Edición. Civitas. Madrid, 1995, p. 19.

<sup>44</sup> SANCHEZ LEON, Gregorio. Ob. Cit., p. 5.



### 1.3.1. Antecedentes de la Seguridad Social

Dado que la previsión social se ha convertido en una parte del derecho de la seguridad social, los antecedentes de aquélla lo son también de ésta.

En la asistencia a los necesitados encontramos el antecedente remoto de la seguridad social. El derecho romano antiguo conoció dos formas: la fundación, de naturaleza pública, y los colegios o uniones de artesanos de carácter mutualista.

La incertidumbre por el futuro y las decisiones económicas que dificultaban aun más la lucha contra la adversidad, dieron nacimiento a la previsión social. La cual se definió como seguridad social hasta el siglo XX, como proyecto para proporcionar vida decorosa a los trabajadores. Se dice que la idea nació a mediados de dicho siglo, a raíz de las acciones del Presidente Roosevelt y de un ensayo del economista inglés William Beveridge. Sin embargo, el término seguridad social al parecer lo acuñó Simón Bolívar en 1819. Al pronunciar un discurso en estos términos:

"El gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de **seguridad social** y mayor suma de estabilidad política."<sup>45</sup>

Asimismo, en Alemania, de 1883 a 1889, se establecieron los primeros seguros obligatorios con participación del Estado, patrones y trabajadores; modalidad que aún subsiste en la mayoría de los países. Y en Estados Unidos de América, a consecuencia de la crisis económica de 1929-30, el presidente Roosevelt propuso un proyecto de reformas sociales, que fueron aprobadas en 1935.

<sup>45</sup> GONZALEZ Y RUEDA, Porfirio Teodomiro. Ob. Cit., p. 50.

En 1942, el decano de la escuela de Economía de Londres, William Beveridge presentó al Gobierno inglés *un plan de reestructuración y ampliación de los seguros sociales*. En su primer informe critica a los seguros sociales organizados a semejanza del sistema alemán, "para ofrecer después una visión nueva, inspirada en la idea motriz de liberación de la necesidad, a través de una adecuada y justa distribución de la renta. En esta nueva visión, el sistema no puede reducirse a un mero conjunto de seguros sociales, sino que junto a ellos tienen cabida la asistencia nacional, un servicio nacional de la salud, la ayuda familiar, así como manifestaciones complementarias de seguros voluntarios."<sup>46</sup>

En su segundo informe, de 1944, Beveridge definió a la seguridad social como "el conjunto de medidas adoptadas por el Estado para proteger a los ciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de presentarse, por óptima que sea la situación de conjunto de la sociedad en que vivan."<sup>47</sup>

En cuanto a los antecedentes de la seguridad social en México, esta es la sucesión de acontecimientos respectivos.

- 1853. Surgen las primeras sociedades mutualistas.
- 1868. Surge el cooperativismo.
- 1874. Los mineros de Pachuca y Real del Monte obtienen prestaciones de previsión social. Primeras que lograron los trabajadores mexicanos. Se aprueba el primer reglamento de trabajo para las factorías del valle de México.
- 1876. Se establece la primera central de trabajadores y demanda que " la instrucción de los obreros adultos y la enseñanza o educación obligatoria para los hijos de ellos sea una realidad, así

<sup>46</sup> ALMANSA PASTOR, José Manuel. Derecho de la Seguridad Social, 7ª Edición. Tecnos. Madrid, 1991, p. 73.

<sup>47</sup> Cit. por ALONSO OLEA, Manuel y TORTUERO PLAZA, José Luis. Ob. Cit., p. 19.

como que se otorguen garantías políticas y sociales que sean en todo tiempo verdad para el obrero, además de salarios por zonas.

- 1906. Huelga en Cananea, Sonora. Se exige jornada máxima de 8 horas de trabajo. En razón de que el exceso de trabajo termina en forma prematura con la vida del hombre, o por lo menos lo reduce a un guiñapo humano, dejándolo desamparado y sin ninguna protección de seguridad social.

El programa del partido liberal propuso la prohibición del trabajo de los menores de 14 años, alojamiento higiénico para los trabajadores rurales, higiene y seguridad industrial e indemnización por accidente de trabajo.

- 1914. La Ley del Trabajo del Estado de Yucatán crea la presunción laboral en accidentes de trabajo. Y la Ley del Estado de Veracruz dispone que los patrones instalen y administren escuelas primarias, si no hay escuelas públicas a dos kilómetros de la residencia de los obreros.
- 1915. Venustiano Carranza y Álvaro Obregón, en el Pacto de Veracruz, imponen la subordinación de los sindicatos a la política gubernamental, a cambio de la promesa de mejorar las condiciones de los trabajadores mediante leyes apropiadas.
- 1917. Se expide la declaración de los derechos sociales del trabajo, que pasa a formar parte de los artículos 27 y 123 de la Constitución.

En la presentación del proyecto de Constitución, el Presidente Carranza había señalado que se modificaba la de 1857 para conferir al poder legislativo de los estados la facultad de legislar en materia laboral, en las que se implementarían todas las instituciones del progreso social a favor de la clase trabajadora. Pero en la versión original se refirió al seguro social como un seguro potestativo. Estableció que los servicios de colocación de los trabajadores deberían ser gratuitos para ellos, incorporó el concepto de higiene y salubridad, estableció la obligación de

proporcionar libros, cinematografía y otros medios que contribuyan a la difusión de la cultura; centros vacacionales a precios moderados, fomentar los deportes y establecer parques y gimnasios. Sin embargo, los beneficios se destinaron principalmente a los trabajadores asalariados.

- 1918. La Ley del Estado de Veracruz adicionó el concepto de enfermedades profesionales e introdujo los criterios de clasificación de las incapacidades aún vigente. Temporal, permanente parcial y permanente total.
- 1921. Se formula un proyecto de ley del seguro obrero que rechaza el poder legislativo.
- 1925. Se expide la Ley general de pensiones de retiro, que establece los derechos de antigüedad y las pensiones de vejez y muerte, para empleados públicos.
- 1926. Se constituye la Confederación de Trabajadores de México (CTM), que luchará por la implantación del seguro social por los patrones y el Estado.
- 1928. Se establece con carácter obligatorio el seguro del maestro, para funcionar en la ciudad de México, con la única finalidad de prestar ayuda económica a los deudos de maestros fallecidos.
- 1929. La reforma a la Constitución limita al Poder Legislativo Federal la expedición de leyes laborales se hace obligatorio el seguro social.
- 1931. Se expide la Ley Federal del Trabajo.
- 1934. En el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil se e incluyen algunos beneficios adicionales para los empleados públicos.
- 1938. Se promulga el Estatuto Jurídico de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión. Se rechaza otro proyecto de Ley del seguro social.
- 1943. Con vigencia, a 1º de enero de 1944, se promulga la **Ley del Seguro Social**.

- 1959. Se promulga la **Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Ley del ISSSTE)**.
- 1963. Se promulga la **Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional**, que abroga el Estatuto de 1938.
- 1970. Se promulga **nueva Ley Federal del Trabajo**.
- 1972. La reforma constitucional transfiere el problema habitacional al derecho social y substituye a los patrones por una Institución. Se establece la obligación patronal de contribuir al Fondo de la Vivienda. Se promulga la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).
- 1973. se promulga una **nueva Ley del Seguro Social**.
- 1982. Se modifica la Ley del INFONAVIT, a fin de emplear en un seguro de vida y cesantía en edad avanzada las aportaciones efectuadas a favor de los trabajadores.
- 1984. Se promulga **nueva Ley del ISSSTE**, que abroga la de 1959.
- 1994. Se adicionó la Ley del seguro social, para crear como quinto ramo de aseguramiento del régimen obligatorio, el seguro de retiro, el cual se canaliza a una subcuenta que conjuntamente con la subcuenta de vivienda, integra el sistema de Ahorro para el retiro. A partir del 1º. de julio de 1997 entró en vigor la **tercera Ley del seguro Social**, la cual modificó substancialmente los ramos de aseguramiento relacionados con el retiro de los trabajadores. De modo, que actualmente el régimen obligatorio del seguro social cuenta con cinco ramas del seguro social, que son:
  1. El seguro de enfermedades y maternidad.
  2. El seguro de invalidez y vida.
  3. El seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.
  4. El seguro de riesgos de trabajo.
  5. El seguro de guarderías y prestaciones sociales.

### 1.3.2. Principios de la Seguridad Social.

Los principios fundamentales de la seguridad social son los siguientes:

#### 1. La universalidad de la seguridad social.

Este principio contempla al hombre en sí mismo, haciéndole frente a su estado de necesidad. Señala los caminos para la vida del mañana de todos los seres humanos, que se fincará sobre su trabajo en el pasado y en presente.

#### 2. La supresión de la noción de riesgo.

Este principio pone de relieve que la seguridad social del mañana ya no partirá de la noción de riesgo, ya que su propósito es cubrir la necesidad en cualquier parte que se presente. Además, el término *riesgo*, tal como se le define (contingencia o proximidad de un daño), no coincide con los fines de la seguridad social. Por ejemplo, la maternidad, la educación de los hijos o la capacitación de los trabajadores no encaja en aquella definición, que parece construida para el negocio jurídico privado del contrato de seguro.

#### 3. La seguridad social como solución del problema de la necesidad.

Este principio consiste en que la seguridad social, en armonía con la naturaleza dinámica de la declaración de derechos sociales de 1917 y con su reconocido carácter de mínimo de beneficios, se expande constantemente y se dirige a poner a la economía al servicio del ser humano, desde su concepción y nacimiento hasta su muerte, para garantizarle una existencia digna y sana. Esto también se traduce en la primacía de la seguridad social.

#### 4. La perentoriedad de la seguridad social.

Perentorio es lo terminante. Se relaciona con un plazo fatal para cumplir algo; tiene la característica de ser apremiante o urgente. Y precisamente eso caracteriza a la necesidad humana, la cual también es fuente de intranquilidad y constituye una amenaza para la paz de cada pueblo. Por esa razón, la seguridad social debe atender a la población necesitada en el menor espacio de tiempo posible. Esto debe realizarse de manera urgente, a fin de elevar de inmediato sus condiciones de vida.

Por consiguiente, el Estado debe hacerse cargo de las situaciones de necesidad del hombre, de tal manera que en la aplicación de este principio no habrá de admitirse ningún género de excepciones. Sin embargo, la seguridad social "no es la coordinación puramente mecánica del seguro social y de la asistencia pública. Por el contrario entre todos esos servicios, la seguridad social pretende provocar una especie de síntesis o fusión orgánica basada en la idea de que en la economía antes de distribuir sus excedentes, debe atender las necesidades mínimas de vida feliz que corresponde asegurar a todos los miembros de la sociedad."<sup>48</sup>

Ahora bien, es necesario señalar que la seguridad social se cubre con aportaciones obligatorias, que implican verdaderas contribuciones o impuestos con fines específicos (parafiscalidad).

---

<sup>48</sup> DE FERRARI, Francisco. Los Principios de la Seguridad Social. 2ª. Edición. Depalma. Buenos aires, 1972, pp. 116 y 117.

### 1.3.3. Bases constitucionales y marco legal de la Seguridad Social en México.

El contenido de la seguridad social es doble. Por una parte incluye el contenido de la previsión social del trabajo (educación, servicio de colocación de los trabajadores, normas protectoras del trabajo, etc.) y, por otra, un conjunto de instrumentos con posibilidades ilimitadas en busca del bienestar colectivo de los trabajadores y de todos los seres humanos. Sin embargo, como hemos apuntado que la previsión social ha pasado a formar parte de la seguridad social, las bases constitucionales de aquélla lo son también de ésta.

No obstante, González y Rueda<sup>49</sup> señala las fracciones del artículo 123 constitucional, de sus respectivos apartados, en que se fundamentan la previsión o seguridad sociales respectivamente. Aclaramos que existen fracciones que abarcan los dos grupos: A saber:

En el apartado "A" del artículo 123 constitucional, se refieren a la previsión social las fracciones I a XI, XIV, XV, XXII a XXIV, XXVII Y XXIX. A la seguridad social aluden las fracciones XII, XIII, XXV y XXX.

Y en el apartado "B", se refieren a la previsión social las fracciones I a IX y la XIV. A la seguridad social se refieren las fracciones VII y XI.

Cabe apuntar que el marco legal de la seguridad social en México es muy amplio, y continuamente se le introducen modificaciones. Esto es consecuencia de la dinámica que caracteriza al derecho social y la justicia social.

<sup>49</sup> GONZÁLEZ Y RUEDA, Porfirio Teodomiro. Ob. Cit., p. 59.



Pese a ello, González y Rueda,<sup>50</sup> refiriéndose al fundamento o marco legal de la Previsión y Seguridad Sociales del Trabajo en México, clasifica las normas de la siguiente manera:

- a) **Normas ordinarias y ordinarias supletorias.** Contenidas en las leyes específicas de la materia. Las supletorias se aplican también en el campo de otras normas ordinarias, ante la falta de disposición específica o para evitar innecesarias repeticiones. Como son la LFT, LA LFTSE, la Ley del Seguro social, la Ley del ISSSTE, la Ley del INFONAVIT, el decreto de creación del Fondo de Garantía y Fomento para el consumo de los trabajadores (FONACOT), y la Ley de la fracción XIII-BIS del apartado B del artículo 123 constitucional.
- b) **Normas reglamentarias.** Amplían y precisan disposiciones contenidas en leyes ordinarias. Son muchas, sin ser limitativas, se puede mencionar el reglamento para la inscripción de patrones y trabajadores, tanto en lo que se refiere al IMSS como al INFONAVIT; reglamento de seguridad e higiene industrial, etc.
- c) **Normas operativas o de operación.** Fijan criterios de aplicación o interpretación a casos generales concretos, o establecen procedimientos. Se contienen en acuerdos, circulares, instructivos, etc.

Por supuesto, estas normas no deben contravenir las disposiciones constitucionales, mismas en que se fundamentan, y que son principalmente las contenidas en el artículo 123.

Por cierto, tienen relación con nuestra tesis, las normas del artículo 123 constitucional, apartado "A"; así como las normas de la LFT y las de la Ley del Seguro Social. Pero para el desarrollo de la misma, nos interesan

---

<sup>50</sup> Ibidem, pp. 58 y 59.

también las disposiciones de la LFTSE, así como las de la Ley del ISSSTE, ambas reglamentarias del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Pues bien, la LFT, reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 constitucional, tiene 16 títulos. Dos genéricos (primero y cuarto), diez considerados procesales y cuatro que se identifican con la previsión y seguridad sociales del trabajo. Con la previsión se identifican el tercero, cuarto quinto, quinto bis, sexto y noveno. Las normas de seguridad se encuentran dispersas, la mayoría en el título cuarto, bajo el rubro de derechos y obligaciones de los trabajadores y de los patrones.

En cuanto a la ley vigente del seguro social<sup>51</sup> (en lo sucesivo LSS), entró en vigor a partir del 1º. de julio de 1997, y contiene seis títulos. El primero es genérico, el segundo y el tercero se refieren respectivamente a los regímenes obligatorio y voluntario. El título cuarto alude al Instituto Mexicano del Seguro Social. El título quinto es procesal, y el sexto dispone las responsabilidades y sanciones.

El artículo 2º de la LSS establece que "La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado."

Y el artículo 4º de la misma Ley señala que "El seguro social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos."

---

<sup>51</sup> Nueva Ley del Seguro Social. 2ª. Edición. Porrúa, México, 2000.

La LFT y la LSS forman parte del régimen laboral y de seguridad social de los trabajadores en general. Aclarando que también pueden aplicarse supletoriamente al régimen correspondiente de los trabajadores al servicio del Estado.

En este orden de ideas, la LFTSE tiene 10 títulos. Entre ellos cabe destacar el Primero, segundo cuarto y quinto. Los cuales se refieren respectivamente a disposiciones generales, derechos y obligaciones de los trabajadores, organización colectiva y condiciones generales, y riesgos profesionales y enfermedades no profesionales.

Finalmente la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado<sup>52</sup> (en lo sucesivo **Ley del ISSSTE**) cuenta con seis títulos. El primero, segundo y tercero se refieren respectivamente a Disposiciones generales, régimen obligatorio y régimen voluntario. En tanto que el cuarto, quinto y sexto aluden respectivamente a las funciones y organización del Instituto, la prescripción y las responsabilidades y sanciones. El artículo 3º de la Ley en cita, establece con carácter obligatorio los siguientes seguros:

- a) seguro de enfermedades y maternidad,
- b) seguro de riesgos de trabajo,
- c) seguro de jubilación,
- d) seguro de retiro por edad y tiempo de servicios,
- e) seguro de invalidez,
- f) seguro por causa de muerte,
- g) seguro de cesantía en edad avanzada.

La propia Ley también establece prestaciones y servicios, mismas a que nos referiremos posteriormente.

---

<sup>52</sup> Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 39ª. Edición. Pomúa, México, 2000.

## CAPÍTULO II

### DISPOSICIONES GENERALES DE TRABAJO

#### 2.1. El Trabajo.

El Diccionario de la Lengua Española señala que *Trabajo* (del latín *tripalium*, aparato para sujetar las caballerías, de *tripalis*, tres palos) es acción y efecto de trabajar. Una de sus acepciones se refiere al esfuerzo humano aplicado a la producción de riqueza, se usa en contraposición de capital. Y *trabajar* (de *tripaliare*) significa ocuparse en cualquier ejercicio, obra o ministerio.

Para Rafael de Pina, trabajo es la "actividad humana dirigida a la producción de cosas materiales o espirituales, o al cumplimiento de un servicio público o privado."<sup>53</sup>

Manuel Alonso Olea dice que el objeto del derecho del trabajo es el trabajo humano productivo y por cuenta ajena; " es el que realiza el hombre, bien manejando materia -trabajo manual-, bien usando signos o símbolos -trabajo intelectual-."<sup>54</sup>

En semejante sentido se expresa Ignacio Albiol Montesinos.<sup>55</sup> Señala que el trabajo dependiente y por cuenta ajena es el objetivo principal del derecho del trabajo.

Pues bien, para nosotros trabajo es toda actividad humana productiva socialmente útil.

<sup>53</sup> DE PINA, Rafael. Ob. Cit., p.481.

<sup>54</sup> ALONSO OLEA, Manuel. Introducción al Derecho del Trabajo. 5ª. Edición. Civitas, Madrid, 1994, p. 38.

<sup>55</sup> ALBIOL MONTESINOS, Ignacio et. al. Compendio de Derecho del Trabajo. Tiran lo Blanch. Valencia, 1999, p. 43.

Según la LFT, artículo 8º párrafo segundo, trabajo es "toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión."

Al respecto, cabe señalar "que por más material que en apariencia sea un servicio (o trabajo) siempre tiene algo de intelectual."<sup>56</sup>

Ahora bien, el trabajo puede realizarse de manera libre o subordinada (dependiente o por cuenta ajena), es decir, bajo las órdenes de otra persona. Es esta última forma de realizar el trabajo ( y la más común) la que regula y es objeto del derecho del trabajo.

Asimismo, el trabajo puede prestarse a otra persona (patrón) con fines lucrativos, o al Estado que no persigue fines de lucro. Con todo, siempre es productivo, y quien lo realiza tiene que ser protegido.

## 2.2. El Trabajador.

El adjetivo trabajador se aplica al ser humano que trabaja. El cual es "sujeto primario de las relaciones de trabajo... el eje en torno del cual gira el estatuto laboral."<sup>57</sup>

La misma Ley laboral, artículo 8º párrafo primero, contiene el concepto de trabajador:

"Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado."

<sup>56</sup> CAVAZOS FLORES, Baltasar. 40 Lecciones de Derecho laboral. 6ª Edición. Trillas. México, 1996, p. 83.

<sup>57</sup> DE LA CUEVA, Mano. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. Ob. Cit., pp. 152 y 153.

Dos son los elementos fundamentales del precepto citado:

- 1) El trabajador siempre tiene que ser una persona física.
- 2) La prestación de un trabajo personal subordinado.

Tocante al concepto de **subordinación**, cabe señalar que no se refiere a la persona (del trabajador), sino al **trabajo** que debe realizarse siguiendo las normas e instrucciones (vigentes en una empresa) del patrón.

En tanto, la LFTSE, artículo 3º., expresa: "Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales."

De este precepto, cabe hacer las observaciones siguientes:

- 1) En materia jurídica, las personas pueden ser físicas o morales.
- 2) Pero el trabajador no puede ser una persona moral. Siempre tiene que ser una persona física.
- 3) Da a entender que el servicio puede ser exclusivamente físico o exclusivamente intelectual.
- 4) Pero por más físico que en apariencia sea un servicio, siempre tiene algo de intelectual, y viceversa.

Partiendo de las consideraciones anteriores, se puede decir que los trabajadores al servicio del Estado son personas físicas que prestan sus servicios para la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de nombramiento de autoridad competente o funcionario facultado para expedirlo.

Conforme a la LFTSE, estos trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base (art. 4º.).

son trabajadores de confianza los que enumera el artículo 5º de la misma Ley. Realizan principalmente funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización. Por disposición del artículo 8º quedan excluidos del régimen de esta Ley. Pero por determinación de la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 constitucional, gozan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social.

En tanto, los trabajadores de base son, por exclusión, los no enumerados como de confianza. Los trabajadores de base serán inamovibles y sujetos al régimen de la Ley comentada. Los de nuevo ingreso serán inamovibles hasta después de seis meses de servicio, sin nota desfavorable en su expediente (art. 6º).

### 2.3. El Patrón.

Patrón (del latín *patrono*) significa defensor, protector. Era el último dueño de un esclavo.

En la doctrina y en la legislación nacionales, patrón, empresario, patrono, empleador, etc., es la persona que recibe los servicios del trabajador. Tradicionalmente se han usado los dos primeros términos, porque presentan menos objeciones técnicas.

El artículo cuarto de la LFT de 1931 conceptuaba al patrón en función de la previa existencia de un contrato de trabajo. Decía: "Patrón es toda persona física o jurídica que emplee el servicio de otra, en virtud de un contrato de trabajo."

En cambio, la LFT vigente expresa en su artículo 10: "Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores."

De este precepto se desprenden los siguientes elementos.

- 1) El patrón puede ser una persona física o moral.
- 2) El patrón recibe los servicios del trabajador.

El maestro Mario de la Cueva sostiene que esta definición "ratifica la tesis de que comprobada la relación de un trabajo subordinado se aplica automáticamente la legislación laboral."<sup>58</sup>

Ahora bien, cuando el patrón es una persona moral, para la legislación laboral es indistinto que aquélla sea una sociedad civil o mercantil, porque lo primordial es el dato objetivo de recibir un servicio en la relación de subordinación.

Además, "el trabajador no tiene obligación de conocer las calidades jurídicas de la persona de su patrón, bastándole únicamente con que se le identifique para que pueda ser demandado."<sup>59</sup>

#### 2.4. La relación de trabajo y la relación jurídica de trabajo.

Según Mario de la Cueva, la relación de trabajo "es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de derechos sociales, de la ley del trabajo, de los convenios

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 159.

<sup>59</sup> Amparo Directo núm. 142/54, promovido por Victoria Hernández. Cit. por CAVAZOS FLORES, Baltasar. Ob. Cit., p. 84.



internacionales, de los contratos colectivos y los contratos ley y de sus normas supletorias.<sup>60</sup>

Pues bien, el artículo 20 de la LFT dice:

"Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario."

Así pues, los elementos de la relación de trabajo son de dos clases, a saber:

- 1) Elementos subjetivos: trabajador y patrón.
- 2) Elementos objetivos. Prestación de un trabajo personal subordinado y pago de un salario.

Por lo tanto, donde hay una prestación de un trabajo personal subordinado, ahí hay una relación de trabajo a la que se le aplicará el estatuto laboral.

En cuanto a la relación jurídica de trabajo de los trabajadores al servicio del Estado, dispone la Ley respectiva en su artículo 2º: "Para los efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación."

Acerca de los titulares, el maestro Andrés Serra Rojas señala que se debe distinguir el *órgano* de su *titular*. El órgano "es una creación legal, una esfera abstracta de competencia, que se mantiene en vigor hasta que una nueva disposición del mismo carácter cambia los supuestos de la

---

<sup>60</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. Ob. Cit., p. 187.

competencia. (Y) El titular es una persona física –es decir, un ser humano–, su voluntad es la que pone en movimiento el orden jurídico y realiza los fines que una comunidad se ha propuesto.<sup>61</sup>

Sólo agregamos que la voluntad y conducta del Titular, por desempeñar un servicio público, debe apegarse a lo que establece el orden jurídico que determina su actuación.

Por su parte, Alberto y Jorge Trueba apuntan que los titulares de las dependencias tan sólo son representantes del órgano estatal. La relación jurídica de trabajo se establece entre éste y el trabajador. De la misma manera que en una empresa privada la relación es entre ésta y sus obreros y no entre éstos y los representantes del patrón. Señalan que "la teoría de la relación jurídica del trabajo burocrático se asemeja bastante a la laboral: es el hecho objetivo de la incorporación del trabajador a la unidad burocrática por virtud del nombramiento o por aparecer en las listas de raya. Su esencia es institucional por cuanto que la relación se rige por la ley que es tutelar de los empleados, resaltando consiguientemente su carácter acontratualista."<sup>62</sup>

Sin duda, ostensiblemente, la relación jurídica de trabajo de los servidores públicos se establece entre ellos y los titulares de las dependencias. Pero, jurídicamente hablando, nosotros consideramos que dicha relación es entre tales trabajadores o servidores públicos y el Estado. Porque éste, como persona moral, es quien tiene personalidad jurídica y, por lo tanto, puede ser patrón. Nuestra opinión es acorde a la denominación de la misma Ley de la materia: la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Porque de lo contrario, tendría que llamarse tal legislación: Ley de los Trabajadores al Servicio de los Titulares de las Dependencias.

<sup>61</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. 22ª. Edición. Porrúa, México, 2001, p. 390.

<sup>62</sup> TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentarios y Jurisprudencia. Disposiciones complementarias. 39ª. Edición. Porrúa, México, 2000, p. 21.

Ahora bien, no omitimos señalar que en la doctrina han surgido diversas opiniones para definir la relación de los funcionarios y empleados con el Estado, a saber:

- a) la que sostiene que es un acto unilateral del Estado: *Teoría Unilateral*;
- b) la que afirma que es un acto contractual: *Teoría contractual*;
- c) la que lo considera como un acto condición: *Teoría Mixta*;
- d) La teoría del Estado legal y reglamentario, que implica un acto materialmente administrativo: *Teoría Estatutaria*.

Al respecto, el maestro Ernesto Gutiérrez y González<sup>63</sup> dice que la naturaleza jurídica de la relación entre el Estado y sus servidores, sea cual sea la naturaleza del cargo de éstos, es siempre creada y originada a través de un **CONVENIO DE NOMBRAMIENTO**. Por ejemplo, en cuanto a los empleados de confianza, el convenio de nombramiento que les permite establecer su relación laboral con el Estado, se fundamenta en la facultad que ejerce el Estado a través del titular de su órgano Ejecutivo, para celebrar este tipo de actos, ya él directamente, ya autorizando a otro alto funcionario para que en su representación lo haga. Y tocante a los empleados de base, en cada dependencia se determina cuál es el funcionario facultado para celebrar ese convenio de nombramiento con la persona (empleado) que allí vaya a laborar.

El maestro en cita, agrega que para que una persona se le pueda considerar servidor público, se requiere su aceptación respecto del nombramiento que se le ha conferido. Es decir, el Estado, mediante un funcionario facultado (titular u otro), presenta a la persona una **oferta, peticitación o propuesta** de nombramiento y cuando tal persona la acepta,

<sup>63</sup> GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. 1ª. Edición. Porrúa. México, 1993, pp. 594 a 597.

el acto o convenio de nombramiento, empieza a generar efectos jurídicos. De lo contrario, se violaría la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 5º, pues establece que nadie está obligado a prestar servicios personales, sin la justa retribución y sin su plena voluntad. Con esto, el mismo maestro se opone a que la relación jurídica laboral de los servidores públicos con el Estado sea originada por un Acto Unilateral de éste. Por último, y en prueba de su dicho, el multicitado maestro se refiere al contenido del artículo 18 de la LFTSE, a saber:

"El nombramiento **ACEPTADO** obliga a cumplir los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conforme a la ley, al uso y a la buena fe."

En este orden de ideas, el jurista Andrés Serra Rojas<sup>64</sup>, al estudiar el ingreso a la función pública, señala que debemos distinguir las situaciones siguientes:

- a) Nombramiento de *empleados de confianza*, que son los que enumera el artículo 5º de la Ley o los casos señalados especialmente en otras leyes. Estos pueden ser nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo.
- b) Respecto al nombramiento de *empleados supernumerarios*, debemos decir que legalmente se encuentran en el mismo caso que los empleados de confianza, si bien se cubren sus sueldos con cargos a una partida global que existe en cada una de las dependencias del Ejecutivo.
- c) En cuanto al nombramiento de *empleados de base*, debemos expresar que como adquirieron derecho de inamovilidad, esta categoría sólo se refiere a los de último ingreso, una vez corridos todos los escalafones.

---

<sup>64</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit., pp. 408 a 410.

- d) El artículo 57 de la ley dispone: "Los titulares darán a conocer a las comisiones Mixtas de Escalafón las vacantes que se presenten dentro de los diez días siguientes en que se dicte el aviso de baja o se apruebe oficialmente la creación de plazas de base."
- e) En cuanto a los *empleados a lista de raya*, de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo, el artículo 12 de la ley indica que el nombramiento de estos empleados se circunscribe a las condiciones bajo las cuales fueron nombrados.
- f) Por lo que se refiere a los *empleados por contrato civil o sujeto a honorarios*, son empleados de confianza y sujetos a las bases de su contratación de acuerdo con el artículo 8º. de la ley.
- g) Respecto al *reingreso a la función pública*, los artículos 64 y 65 de la ley fijan el régimen del mismo.
- h) En lo que se refiere a permutas e inconformidades, el artículo 66 reglamenta esta materia.

#### 2.4.1. El contrato individual de trabajo y el contrato colectivo de trabajo.

La LFT, en su artículo 20 párrafo segundo, establece:

"Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario."

Dos son los supuestos fundamentales que se desprenden de este precepto:

- a) si se da la obligación de prestar un trabajo personal subordinado y la de pagar un salario
- b) existe un contrato de trabajo que estará sujeto a las normas laborales.

Tal parece, pues, que la relación de trabajo y el contrato individual es lo mismo. Para la ley laboral ambos producen los mismos efectos, ya que en el párrafo tercero de su artículo 20 dice: "la prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos."

Al respecto el maestro Baltasar Cavazos Flores comenta: "el contrato de trabajo se perfecciona por el simple acuerdo de voluntades, en tanto que la relación de trabajo se inicia hasta que empieza a prestarse el servicio. En consecuencia, puede haber un contrato de trabajo sin relación laboral, como cuando se contrata a una persona para que trabaje en fecha posterior. La relación de trabajo siempre implica la existencia de un contrato, ya que la falta de contrato escrito es imputable al patrón y porque entre el que presta un servicio personal y el que lo recibe se presume la existencia de un contrato de trabajo."<sup>65</sup>

Sin embargo, el contrato de trabajo surte todos sus efectos legales, independientemente de que por culpa del patrón no se lleve al cabo la prestación del servicio.

Con todo, es necesario ponderar que conforme a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 20 comentado: "cualquiera que sea el acto que le dé origen", el contrato se constituye como uno de los actos (en ocasiones indispensable) que pueden dar origen a la relación de trabajo. Pero el derecho del trabajo no protege los acuerdos de voluntades, sino el **TRABAJO MISMO**; su misión no es regular un intercambio de prestaciones, sino **ASEGURAR LA SALUD Y LA VIDA DEL HOMBRE Y PROPORCIONAR AL TRABAJADOR UNA EXISTENCIA DECOROSA**.<sup>66</sup>

<sup>65</sup> CAVAZOS FLORES, Baltasar. Las 500 Preguntas más Usuales sobre Temas Laborales. Orientaciones teórico prácticas. 3ª. Edición. 6ª reimpresión. Trillas. México, 2000, p. 59.

<sup>66</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. Ob. Cit., p. 187.

De modo que el derecho del trabajo no le da prioridad al contrato, sino a la relación de trabajo, en la cual se actualiza y vive el trabajo desplegado por el trabajador. Tanto es así, que la ausencia del contrato escrito en nada afecta la existencia y validez de la relación de trabajo. El maestro De la Cueva lo resume así: "el trabajo no varía su esencia por la distinta naturaleza del acto o de la causa que le dio origen."<sup>67</sup>

Por otra parte, según el artículo 386 de la LFT, el "Contrato Colectivo de trabajo es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos."

Así pues, el contrato colectivo de trabajo contiene el derecho autónomo que se crea por los sindicatos de trabajadores y patronales. Pero "... no podrá contener ninguna cláusula inferior a las establecidas en el artículo 123 constitucional, en la Ley Federal del trabajo, costumbre laboral y jurisprudencia que beneficie al trabajador."<sup>68</sup>

Por cierto, la misma ley laboral, en su artículo 356, dice que "Sindicato es la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses."

El principal objeto de los sindicatos de trabajadores es la lucha por el mejoramiento de sus condiciones económicas.

Héctor Santos Azuela estima que el contrato colectivo de trabajo "no se explica en la teoría de las obligaciones y de los contratos, ya que

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 186.

<sup>68</sup> TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Ley Federal del Trabajo, Comentarios, Prontuario, Jurisprudencia y Bibliografía, 82ª. Edición, Porrúa, México, 2000, p. 184.

constituye una figura jurídica típica de una disciplina diferente: el derecho sindical. Su estructura, caracteres, principios y fines le dotan de especial técnica y le apartan de los elementos del contrato o del negocio jurídico... esta figura se orienta más que a negociar, a imponer a los patrones su discusión y su firma... Más que propiamente colectiva, su naturaleza es sindical."<sup>69</sup>

Ciertamente, en las empresas donde rige un contrato colectivo de trabajo con la *cláusula sindical de ingreso*, consagrada en el artículo 395 de la ley en cita, no se toma en consideración la voluntad del patrón.

Es evidente pues que el contrato colectivo de trabajo opera en las grandes empresas. En cambio, el contrato individual de trabajo es frecuente para trabajadores de confianza, domésticos y de la pequeña industria, o para una prestación de trabajo a futuro.

Por otra parte, tratándose de relaciones burocráticas también puede obtenerse un derecho autónomo, cuando los sindicatos de empleados públicos obtienen determinadas ventajas o conquistas laborales, de los titulares de las dependencias.

#### **2.4.2. La Ley Federal del Trabajo como fuente supletoria de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.**

El artículo 11 de la LFTSE señala: "En lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimiento Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad."

<sup>69</sup> SANTOS AZUELA, Héctor. Derecho Colectivo del Trabajo. 2ª Edición. Porrúa. México, 1997, p. 160.



Ante esto, "Debe tenerse presente que la nueva Ley federal del trabajo, fuente supletoria del trabajo burocrático, dispone categóricamente que en la interpretación de las normas laborales se debe perseguir la **justicia social** y en caso de duda (debe) aplicarse la norma más favorable al trabajador."<sup>70</sup>

La supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo, respecto del trabajo burocrático, implica que el Estado "no puede exigir prestaciones de servicios en condiciones diferentes de las que el pueblo quiere para todos sus miembros, así, a ejemplo, no puede romper el principio de la jornada máxima, ni desconocer el salario mínimo, ni destruir la regla de la estabilidad en el empleo, sobre todo si existe una declaración constitucional de los derechos mínimos del trabajo."<sup>71</sup>

Cabe señalar que en el rubro de los riesgos profesionales, que sufran los trabajadores al servicio del Estado, la propia Ley Federal del Trabajo Burocrático (art. 110) expresamente remite a la Ley Federal del Trabajo.

Lo anterior se entiende porque esencialmente todos los trabajadores son iguales. "La igualdad es un atributo de la naturaleza humana y no puede ser destruida por el género de actividad que se desempeñe."<sup>72</sup>

En efecto, todos los trabajadores son iguales. Todos trabajamos por necesidad (física y espiritual). Esta es la misma, independientemente de la persona a la que se preste el trabajo. Así, el trabajo forma parte de nuestra necesidad (física) y nuestra dignidad (espiritual) y, por ende, debe ser protegido. A efecto de preservar los derechos sociales y laborales mínimos de los trabajadores, cuidar su salud y elevar su nivel de vida.

<sup>70</sup> TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Ob. Cit., p. 25.

<sup>71</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. II. Ob. Cit., p. 643.

<sup>72</sup> Ibidem, p. 142.

## 2.5. Las Condiciones Generales de Trabajo.

Las condiciones generales de trabajo son la parte esencial del derecho del trabajo. Equivalen a "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>73</sup>

Así pues, en general, las condiciones de trabajo implican:

- a) el respeto a los derechos sociales mínimos consagrados a favor de los trabajadores en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales.
- b) Un catálogo inconcluso de normas a favor de los trabajadores. De modo que éstos, en la celebración y revisión de los contratos colectivos, pueden exigir la adecuación de aquéllas en su favor.
- c) La idea de igualdad y justicia como un postulado eterno del derecho social y de la declaración de derechos sociales.
- d) La necesidad de que sean equivalentes para trabajos iguales, así como proporcionales a la importancia del servicio que se preste.
- e) Una garantía de que jamás se impondrán jornadas inhumanas mayores de 8 horas, ni se pagarán salarios de hambre.

El Doctor Mario de la Cueva<sup>74</sup> clasifica las condiciones de trabajo, conforme a su naturaleza, en tres categorías, que son:

- 1) De naturaleza individual. Son normas aplicables a cada uno de los trabajadores en particular, para preservar su vida y salud, así como para asegurarle un ingreso que le permita un nivel

<sup>73</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. Ob. Cit., p. 266.

<sup>74</sup> Idem.

económico decoroso.. Verbigracia, la jornada de trabajo, el salario, la participación de utilidades, etc.

- 2) **De naturaleza colectiva.** Son medidas preventivas que se adoptan para preservar la salud y la vida de los seres humanos.
- 3) **De naturaleza colectiva social.** Son normas que consagran prestaciones sociales que disfrutan todos los trabajadores en general. Por ejemplo, los centros de recreo o asistencial, las bibliotecas, etc.

La LFT dedica su título tercero a las condiciones de trabajo. En el mismo enumera la jornada de trabajo, vacaciones, salario y participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas. Sin embargo, deja fuera los derechos de los trabajadores a habitación, de antigüedad, preferencia y ascenso.

Las condiciones generales de trabajo se establecen en el contrato de trabajo. Ahora bien, la LFT dispone que cuando no exista contrato colectivo, las condiciones deben hacerse constar por escrito y duplicado. Cada una de las partes debe conservar un ejemplar. Cabe señalar que la falta de dicho escrito no priva al trabajador de los derechos que derivan de las normas de trabajo y de los servicios prestados, pues se le imputará al patrón no haber cumplido con esa formalidad (arts. 24, 25 y 26 de la LFT).

De manera que los principios y normas sobre las condiciones de trabajo, por ser el espíritu del derecho laboral, hacen que éste tenga como base y se proponga siempre el bienestar material y espiritual del trabajador. Esta es la esencia de la justicia social y la meta que marcó el pueblo en la declaración de derechos sociales de 1917.

### **2.5.1. Las Condiciones Generales de Trabajo de los Trabajadores al Servicio del Estado.**

En principio, y acorde con lo apuntado en párrafos anteriores, estas condiciones implican el respeto a los derechos sociales mínimos consagrados a favor de los trabajadores en la declaración de derechos sociales de 1917, incorporada en el artículo 123 constitucional. Específicamente, las condiciones aludidas, implican el respeto a los derechos sociales mínimos consagrados a favor de los trabajadores al servicio del Estado, en la declaración constitucional respectiva de 1960, contenida en el apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Ahora bien, conforme al artículo 88 de la LFTSE, las condiciones generales de trabajo establecerán:

- 1) intensidad y calidad del trabajo;
- 2) medidas que deben adoptarse para prevenir la realización de riesgos profesionales;
- 3) disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas;
- 4) fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previos y periódicos;
- 5) labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección que se dará a las trabajadoras embarazadas;
- 6) demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo.

Asimismo, es pertinente señalar que las condiciones generales de trabajo de los trabajadores al servicio del Estado:

- a) se fijarán por el titular de la dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del sindicato correspondiente (art. 87)

- b) a solicitud del sindicato respectivo, se revisarán cada tres años (art. 87)
- c) surtirán efectos a partir de la fecha de su depósito en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (art. 90).
- d) Serán autorizadas previamente por la secretaría de Hacienda, en los términos de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, -cuando signifiquen erogaciones con cargo al Gobierno Federal- (art. 91).

De suerte que las condiciones generales de trabajo de los trabajadores al servicio del Estado, son normas que fijan los requisitos para la defensa de su salud y vida en las dependencias o lugares de trabajo; asimismo, determinan las prestaciones que deben percibir por su trabajo. Tales normas son consagradas principalmente en el apartado "B" del artículo 123 constitucional, así como en sus leyes reglamentarias sobre trabajo y seguridad social. La LFT, reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 constitucional también se aplica, supletoriamente, al respecto.

## **2.6. Las obligaciones de los Patrones y de los Trabajadores.**

Correlativamente a los derechos de los trabajadores y patrones, existen obligaciones de los mismos. En la misma definición de la relación de trabajo, expresada en el artículo 20 de la LFT, encontramos dos obligaciones básicas. Una del trabajador: la prestación de un servicio o trabajo; otra del patrón: el pago de un salario. Éstas, a su vez, son generadoras de otras obligaciones (derivadas) y otros tantos derechos correlativos.

En cuanto al concepto de obligación, evidentemente en el derecho del trabajo la autonomía de la voluntad tiene una vigencia relativa. No se puede dejar libertad absoluta a la voluntad de las partes componentes de la relación de trabajo. Esto, por la notable desproporción de fuerzas de uno y

otro sujeto ( patrón y trabajador). En virtud de ello, el legislador interviene para, en cierto modo, nivelar tales fuerzas. Lo hace mediante disposiciones legales, a las cuales deben sujetarse el patrón y el trabajador. De modo que en el derecho laboral, las obligaciones son ideas sociales porque nacieron con un origen social. Así se expresa el maestro José Dávalos<sup>75</sup> y en seguida, atendiendo la naturaleza de su objeto, clasifica las obligaciones de los patrones y de los trabajadores en dos grupos: **obligaciones simples y obligaciones complejas.**

Las obligaciones simples pueden ser de dar, hacer, no hacer o de tolerar. Las obligaciones complejas son aquellas en las que se reúnen varias obligaciones simples para lograr un fin común.

La LFT, artículo 132, en sus diferentes fracciones, establece las **obligaciones de los patrones**, las cuales clasificamos de la siguiente manera:

## **OBLIGACIONES SIMPLES**

### **1) Obligaciones de dar:**

- Pagar los salarios y las indemnizaciones al trabajador (frac. II)
- Proporcionar oportunamente a los trabajadores los útiles, instrumentos y materiales necesarios para la ejecución del trabajo (frac. III).
- Proporcionar un local para que el trabajador guarde sus útiles y herramientas propias (frac. IV)
- Mantener un número suficiente de asientos a disposición de los trabajadores en las casas comerciales, oficinas, hoteles, restaurantes y otros centros de trabajo análogos (frac. V);
- Establecer y sostener las escuelas *Artículo 123 Constitucional;*

<sup>75</sup> DAVALOS MORALES, José. Ob. Cit., pp. 256 a 257.

- Sufragar cuando emplee más de cien trabajadores y menos de mil, los gastos necesarios para sostener en forma decorosa los estudios técnicos, industriales o prácticos, en centros especiales, nacionales o extranjeros, de uno de sus trabajadores o de uno de los hijos de éstos. Cuando tengan a su servicio más de mil trabajadores deberán sostener tres becarios (frac. XIV);
- Proporcionar a sus trabajadores los medicamentos profilácticos que determine la autoridad sanitaria (frac. XIX);
- Proporcionar un espacio de terreno no menor de cinco mil metros cuadrados, para que se establezcan mercados públicos, edificios municipales y centros de esparcimiento, cuando la población fija de un centro rural de trabajo exceda de 200 habitantes y esté a una distancia no menor de cinco kilómetros de la población más próxima. (frac. XX);
- Proporcionar a los sindicatos que lo soliciten, en los centros rurales de trabajo, un local para sus oficinas (frac. XXI).

## 2) Obligaciones de hacer:

- Expedir cada quince días, a solicitud de los trabajadores, constancia escrita del número de días trabajados y del salario percibido (frac. VII)
- Expedir al trabajador que lo solicite o se separe de la empresa, dentro del término de 3 días, constancia escrita relativa a sus servicios (frac. VII);
- Poner en conocimiento del sindicato titular el contrato colectivo de trabajo y de los trabajadores de la categoría inmediata inferior, la existencia de puestos de nueva creación o de vacantes definitivas y temporales que deban cubrirse (frac. XI)
- Fijar y difundir las disposiciones de los reglamentos e instructivos de seguridad e higiene en los lugares de trabajo (frac. XVIII);

- Hacer, a solicitud de los sindicatos, las deducciones de las cuotas sindicales ordinarias (frac. XVII);
- Hacer las deducciones de las cuotas para la constitución y fomento de sociedades cooperativas y de cajas de ahorro (XXIII).
- Participar en la formación y funcionamiento de comisiones (frac. XXVIII).

### **3) Obligaciones de no hacer:**

- Salvo la fracción VI del artículo 132 citado (no dar mal trato de palabra o de obra a sus trabajadores), estas obligaciones están consignadas en las diferentes fracciones del artículo 133 de la misma Ley laboral.
- No rechazar a trabajadores por razón de edad o sexo (frac. I).
- Abstenerse de exigir que los trabajadores compren artículos en tienda o lugar determinado, así como de exigir o aceptar dinero como gratificación (fracs. II y III).
- No inmiscuirse en la actividad sindical de sus trabajadores (fracs. IV y V).
- No realizar o autorizar colectas o suscripciones en los centros de trabajo (frac. VI).
- No realizar actos que restrinjan los derechos otorgados por la Ley a los trabajadores (frac. VII).
- Abstenerse de hacer propaganda política o religiosa dentro del centro de trabajo (frac. VIII);
- No colocar a los trabajadores en el índice o en las llamadas listas negras (frac. IX);
- No portar armas en el interior de los centros de trabajo ubicados dentro de las poblaciones (frac. X);
- No presentarse en los centros de trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o enervante (frac. XI).



#### 4) Obligaciones de tolerar:

Implican que el patrón debe permitir o consentir ciertas situaciones y determinadas conductas de los trabajadores. Se derivan del artículo 132.

- Conceder a los trabajadores el tiempo necesario para el ejercicio del voto en elecciones populares y para el cumplimiento de los cargos públicos (frac. XI),
- Permitir a sus trabajadores faltar a su trabajo para desempeñar algún cargo sindical o del Estado (frac. X),
- Consentir la inspección y vigilancia que las autoridades laborales realicen en su establecimiento (frac. XXIV).

#### OBLIGACIONES COMPLEJAS

Las encontramos también en el artículo 132 de la LFT. Son las siguientes:

- Cumplir las normas laborales vigentes en su empresa (frac. I);
- Cooperar con las autoridades del trabajo y de educación para la alfabetización de los trabajadores (frac. XIII);
- Proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores (frac. XV);
- Cumplir con las medidas de seguridad e higiene al construir todo centro de trabajo (frac. XVI);
- Cumplir las disposiciones de seguridad e higiene que fijen las leyes y los reglamentos para prevenir accidentes y enfermedades en los centros de trabajo (frac. XVII);
- Fomentar las actividades culturales y deportivas entre sus trabajadores (frac. XXV);
- Realizar las deducciones al salario para el pago de créditos otorgados por el fondo de fomento y garantía para el consumo de los Trabajadores (frac. XXVI);
- Facilitar a las mujeres embarazadas la protección que dispongan las leyes y reglamentos (frac. XXVII).

Los artículos 134 y 135 de la LFT contemplan las **obligaciones a cargo de los trabajadores**. En su estudio seguimos la misma clasificación.

## **OBLIGACIONES SIMPLES**

### **1) Obligaciones de dar:**

- Restituir al patrón los materiales no usados (art. 134 frac. VI);

### **2) Obligaciones de hacer:**

las contiene el artículo 134, e implican una conducta activa de los trabajadores.

- Conservar en buen estado los instrumentos y útiles que les haya proporcionado el patrón para el desempeño del trabajo (frac. VI);
- Realizar su trabajo con la intensidad, cuidado y esmero apropiados y en la forma, tiempo y lugar convenidos (frac. IV);
- Avisar a su patrón de las causas justificadas que le impidan asistir a su trabajo (frac. V);
- Prestar auxilios, cuando por siniestro inminente peligren los intereses del patrón, las personas o compañeros trabajadores (frac. VIII);
- Integrar los organismos que establece la LFT (frac. IX);
- Avisar al patrón de las enfermedades contagiosas que padezca (frac. XI).

### **3) Obligaciones de no hacer:**

salvo en la abstención consignada en la fracción XIII del artículo 134 (guardar los secretos de fabricación y los asuntos administrativos), estas obligaciones las expresa el artículo 135 de la LFT.

- No ejecutar actos peligrosos (frac. I);
- No faltar al trabajo injustificadamente o sin permiso (frac. II);
- No sustraer útiles de trabajo, materia prima o elaborada (frac. III);
- No portar armas en las horas de trabajo (frac. VI);

- No presentarse a trabajar en estado de embriaguez o narcotizado (frac. IV y V);
- No suspender las labores sin autorización (frac. VII);
- No realizar colectas en el centro de trabajo (frac. VIII);
- No usar los útiles o herramientas para fin distinto del destinado (frac. IX);
- No realizar propaganda en horas de trabajo (frac. X).

### **OBLIGACIONES COMPLEJAS**

Las prevé el artículo 134 citado.

- Cumplir las normas de trabajo aplicables (frac. I);
- Observar las medidas preventivas e higiénicas que establezcan las autoridades competentes y los patrones (frac. II);
- Desempeñar el trabajo bajo la dirección del patrón (frac. III);
- Observar buenas costumbres durante el trabajo (frac. VII);
- Someterse a los reconocimientos médicos previstos en el reglamento interior de trabajo (frac. X).

#### **2.6.1. Las Obligaciones de los Titulares y de los Trabajadores.**

Para efectos de la LFTSE, Titulares lo son aquellos de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de otras Instituciones que su artículo 1º enumera. Sin embargo, como apuntamos, el maestro Trueba Urbina señala que dichos titulares sólo son representantes del órgano estatal. Por lo que la relación jurídica de trabajo se establece entre los respectivos órganos estatales y los trabajadores.

Con todo, nosotros pensamos que los titulares son representantes del Estado. De suerte que la relación de trabajo de los servidores públicos se establece entre ellos y el Estado. Porque es éste (persona moral) quien tiene personalidad jurídica y, por ende, puede ser patrón. De ahí el nombre de la

Ley que regula las mismas relaciones. Empero, son los titulares (funcionarios, personas físicas) de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y demás instituciones aludidas, quienes ostensiblemente mantienen relaciones laborales con los trabajadores o servidores públicos, pero lo hacen en representación del Estado.

Así que enunciaremos, conforme a la LFTSE, las **obligaciones de los titulares**. Las clasificamos de acuerdo al criterio del maestro José Dávalos.

## **OBLIGACIONES SIMPLES**

### **1) Obligaciones de dar:**

La principal obligación de dar: pagar el salario, la establece el artículo 32 de la misma Ley. Las demás obligaciones de este tipo se desprenden de las diferentes fracciones del artículo 43.

- Cubrir o pagar la indemnización por separación injustificada, así como los sueldos o salarios caídos, prima vacacional, prima dominical, aguinaldo y quinquenios (frac. IV);
- Proporcionar a los trabajadores los útiles, instrumentos y materiales necesarios para realizar el trabajo (frac. V);
- Proporcionar a los trabajadores que no estén incorporados al régimen de la Ley del ISSSTE, las prestaciones sociales a que tengan derecho (frac. VII).

### **2) Obligaciones de hacer:**

- Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubieren separado (frac. III);
- Hacer las deducciones, en los salarios, que soliciten los sindicatos respectivos (frac. IX);

- Integrar los expedientes de los trabajadores y remitir los informes que le soliciten para el trámite de las prestaciones sociales (frac. X).

### **3) Obligaciones de tolerar:**

- Conceder licencias a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y antigüedad (frac. VIII).

### **OBLIGACIONES COMPLEJAS**

- Preferir, en igualdad de condiciones, de conocimientos, de aptitudes y de antigüedad a: trabajadores sindicalizados, quienes representen la única fuente de ingreso familiar; veteranos de la revolución, supervivientes de la invasión norteamericana de 1914; los que con anterioridad les hubieren prestado servicios y los que acrediten tener mejores derechos conforme al escalafón (frac. I);
- Cumplir con todos los servicios de higiene y de prevención de accidentes (frac. II);
- Cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales (frac. VI);

Las obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado las expresa el artículo 44 de la misma Ley.

### **OBLIGACIONES SIMPLES**

#### **1) obligaciones de hacer:**

- desempeñar sus labores con intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes (frac. I);
- asistir puntualmente a sus labores (frac. VI);
- Asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia (frac. VIII).

## 2) Obligaciones de no hacer:

- Guardar **reserva** de los asuntos que lleguen a su conocimiento (frac. IV);
- Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros (frac. V);
- No hacer propaganda dentro de los edificios o lugares de trabajo (frac. VII).

## OBLIGACIONES COMPLEJAS

- observar buenas costumbres dentro del servicio (frac. II);
- cumplir con las obligaciones impuestas en las condiciones generales de trabajo (frac. III).

Es pertinente señalar que el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos enumera en 24 fracciones las obligaciones que deberá observar todo servidor público, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño, cargo o comisión.

Por supuesto, como apuntamos, correlativamente a las obligaciones de los trabajadores existen derechos a su favor. Pues bien, la LFTSE consagra a los servidores públicos derechos individuales que no han logrado conquistar la mayoría de los trabajadores en general. A saber:

- a) dos días de descanso por cada cinco de trabajo (art. 27);
- b) vacaciones de 20 días hábiles anuales a partir del sexto mes de haber ingresado al servicio (art. 30);
- c) pago de sobresueldos para equilibrar el diverso costo medio de vida de las diferentes zonas económicas (art. 15, Ley del ISSSTE);
- d) compensaciones adicionales en base a la responsabilidad de su cargo o por servicios especiales desempeñados (art 15, Ley del ISSSTE);

- e) prima por concepto de complemento al salario por cada cinco años de servicios prestados hasta llegar a veinticinco, denominados quinquenios (art. 34).

**CAPÍTULO III**  
**LOS MÓDULOS DE ATENCIÓN, ORIENTACIÓN Y QUEJAS**  
**CIUDADANAS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO**  
**FEDERAL**

**3.1. Qué son los Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.**

Los Módulos de atención, Orientación y quejas Ciudadanas son instancias o espacios institucionales de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura, que, de acuerdo a la normatividad legal vigente, brindan atención profesional, orientación eficaz y asesoría oportuna a las demandas y quejas que formulan los habitantes del Distrito Federal, en relación con el cumplimiento de las obligaciones que, las autoridades de éste, les corresponden en materia administrativa, de obras y de servicios.<sup>76</sup>

Ahora bien, la normatividad para regular la operación de los Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas (en lo sucesivo los Módulos), son normas generales de observancia obligatoria para los Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, responsables de la operación de los mismos. Y regirán la actuación que en la materia realicen los Comités de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas y de Administración de tal Asamblea. En caso de incumplimiento, se estará a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás Ordenamientos legales aplicables.

<sup>76</sup> ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. II LEGISLATURA. Normas Generales para Regular la Operación de los Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas. Ciudad de México, noviembre de 2000. El presente capítulo es desarrollado en base a las Normas citadas.



De acuerdo a la misma normatividad, cada uno de los Diputados locales que conforman la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en igualdad de circunstancias, reciben el apoyo de la Legislatura para instalar y operar un Módulo de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas en el Distrito o circunscripción en que hubiesen sido electos. Entonces, si existen 66 Diputados locales, habrá 66 Módulos.

### 3.1.1. Fundamento Legal.

La instalación y funcionamiento de los Módulos encuentran su fundamento legal y sustento jurídico en diversos artículos de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como del Reglamento para el Gobierno Interior de la misma Asamblea. A saber:

Disposiciones de la ley Orgánica de la asamblea legislativa del Distrito Federal,<sup>77</sup> aplicables a los Módulos:

El segundo párrafo del artículo 11 señala la facultad, de la Asamblea, para realizar acciones de gestoría, evaluación y supervisión de las acciones administrativas y de gobierno encaminadas a satisfacer las necesidades sociales de la población del Distrito Federal, sobre la aplicación de los recursos presupuestales disponibles.

La fracción I del artículo 13, establece que en materia administrativa pública, corresponde a la Asamblea "atender las peticiones y quejas que formulen los habitantes del Distrito Federal respecto del cumplimiento de las obligaciones que les señalan los ordenamientos jurídicos en materia

---

<sup>77</sup> GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL. Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Ciudad de México, 25 de mayo de 1999. Los precepto de esta ley son consultados en la Gaceta citada.

administrativa, de obras y servicios, a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades."

La fracción II del mismo artículo faculta a la Asamblea Legislativa para "dirigir, por acuerdo del Pleno, peticiones y recomendaciones a las autoridades locales competentes, tendientes a satisfacer los derechos e intereses legítimos de los habitantes del Distrito Federal, y a mejorar la aplicación de los recursos disponibles."

En relación a los derechos de los Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el artículo 17 fracción VII establece: "gestionar ante las autoridades la atención de las demandas de sus representados." Y su fracción IX señala: "Orientar a los habitantes del Distrito federal acerca de los medios jurídicos y administrativos tendientes a hacer efectivos sus derechos individuales o sociales."

La fracción VI del artículo 18 de la Ley en cita, dispone como obligación de los diputados a la misma Asamblea: "representar los intereses de los ciudadanos y promover y gestionar la solución de los problemas y necesidades colectivas ante las autoridades competentes."

En seguida indicaremos las disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa<sup>78</sup>, que fundamentan los mismos Módulos.

Según la fracción III del artículo 42, compete al Comité de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas, instalar, instrumentar e integrar de manera pluripartidista, los Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas en los lugares estratégicos."

<sup>78</sup> GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL. Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Ciudad de México, 13 de septiembre de 1999. Los artículos de este Reglamento son consultados en la Gaceta indicada.

De acuerdo a la fracción IV del mencionado artículo 42, el Comité de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas tendrá la facultad para celebrar convenios entre la Asamblea y las autoridades de la administración pública local, para la instalación de los Módulos.

Asimismo, la fracción VI del mismo artículo establece que se debe informar mensualmente y por escrito a los Diputados sobre las peticiones y quejas presentadas por los ciudadanos y del trámite que les dio las mismas.

Por su parte el artículo 133 menciona que la gestión social es la "acción a través de la cual la Asamblea, por medio del Pleno, del comité de Atención, Orientación y quejas Ciudadanas, de los Módulos de atención, Orientación y quejas ciudadanas o alguno de los Diputados, demanda de la autoridad administrativa competente la realización, continuación o suspensión de una acción pública relacionada con los intereses de la colectividad o con los derechos de los habitantes del Distrito Federal. Las acciones que se realicen para este fin serán gratuitas."

El párrafo segundo del artículo 136 del Reglamento en comento, otorga pleno reconocimiento a las instalaciones externas que la Asamblea implemente para brindar atención a la ciudadanía, como **INSTANCIAS OFICIALES** de las labores de gestión efectuadas por la misma Asamblea.

Cabe señalar que el ejercicio de los recursos asignados para la operación de los Módulos, deberá regirse bajo los ordenamientos que señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Al respecto, esta Ley en su artículo 47 fracción II establece la obligación, para los servidores públicos y en esta caso para cada Diputado, de: "formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y

presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos.<sup>79</sup>

### 3.2. De la Institucionalidad.

Los Módulos tienen carácter institucional. Son **Instancias de Atención Ciudadana** (de la Asamblea Legislativa). En consecuencia, quedará estrictamente prohibida su utilización partidista.

Bajo ninguna circunstancia, el Módulo será utilizado como centro de acopio y distribución de propaganda partidista, ni para la realización de cualquier acto o actividad de dicho carácter.

De igual manera, estará prohibida la utilización del Módulo para fines distintos a los institucionales.

En virtud de su naturaleza de **Instancias Institucionales** de gestión y atención ciudadana, los Módulos dependerán funcionalmente del Comité de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas, y del Comité de Administración (de la Asamblea), en sus ámbitos respectivos. Por su modalidad, el Diputado (correspondiente) será responsable de sus instalaciones y operación.

---

<sup>79</sup> Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Sista. México, 2001, p. 18.

### 3.3. De la nomenclatura Oficial.

Para la identificación oficial de cada uno de los Módulos, deberán pintarse en color blanco y contar con un rótulo de identificación en la fachada, con la denominación: "Módulo de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas". "II Asamblea Legislativa del Distrito Federal". Así como el nombre del Diputado responsable, en fondo blanco con letras negras. Y deberá ser antecedido por el emblema oficial de la Asamblea.

Las características anteriores también serán aplicables a la papelería que se utilice para el desempeño de las funciones de los Módulos. Cumpliendo las Indicaciones del **Manual Normativo de imagen Institucional**, que al efecto expida la Coordinación General de comunicación Social.

En cuanto a los espacios, cantidad, tipo de mobiliario y colores que se utilizarán en los Módulos, se procurará la uniformidad institucional. Esto, de acuerdo a las disposiciones que determine el Comité de Administración y a la existencia de recursos institucionales respectivos. Al efecto, dicho Comité emitirá recomendaciones y propuestas para cuidar la imagen de la **Asamblea Legislativa**.

### **3.4. De la Ubicación de los Módulos.**

Cada Diputado responsable del Módulo decidirá el lugar donde se instalará el mismo. Sin embargo, los Módulos no podrán instalarse a una distancia menor de quinientos metros lineales a la redonda de cualquier inmueble que ocupe el partido político que representen el Diputado responsable.

Los Diputados responsables de su Módulo respectivo deben notificar a la Comisión de Gobierno y al Comité de Atención , Orientación y Quejas Ciudadanas la ubicación del Módulo a su cargo. La ubicación estará dentro del perímetro del distrito electoral por el que resultaron electos por mayoría relativa. Y para el caso de los Diputados electos por representación proporcional, la ubicación de su correspondiente Módulo deberá estar dentro del Distrito Federal.

En ambos casos, la Comisión de Gobierno y el Comité de Atención (de la misma Asamblea legislativa) tomarán nota de la ubicación de los Módulos y se cerciorarán si reúnen los requisitos señalados.

Los Diputados responsables de su Módulo respectivo informarán, a la Comisión de Gobierno y a los Comités de Atención y de Administración en caso de cambiar la Ubicación de los Módulos.

### 3.5. De los deberes del Diputado responsable.

El Diputado responsable es quien tiene a su cargo el Módulo de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas. Sus deberes son los siguientes:

- a) velar por la correcta operación y funcionamiento del Módulo.
- b) Garantizar que los servicios que se brinden a los ciudadanos, por los **colaboradores voluntarios** que apoyen los servicios que se presten en el Módulo, sean totalmente gratuitos.
- c) Designar al grupo de **colaboradores voluntarios** que presten su apoyo en cada Módulo.
- d) Presentar por escrito a los Comités de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas y al de Administración un plan de trabajo a desarrollar a lo largo de su gestión. Tomando como base el marco de la planeación estratégica. Considerando los Objetivos, metas, estándares e indicaciones que sirvan de base para la evaluación, seguimiento y control de la gestión. De conformidad a las disposiciones que dichas instancias establezcan al efecto.
- e) Presentar por escrito un informe trimestral de las gestiones y asesoría que se realizaron en el Módulo a su cargo, conforme a los formatos que apruebe el Comité de atención, Orientación y Quejas Ciudadanas de la propia Asamblea Legislativa. Este informe trimestral se presentará ante el mismo Comité, dentro de los primeros cinco días hábiles siguientes a la conclusión del trimestre que se informa.
- f) Intervenir ante las Autoridades del Distrito Federal, cuando existan peticiones y quejas formuladas por los habitantes del mismo, respecto al cumplimiento de las obligaciones que les señalan los ordenamientos jurídicos en materia administrativa, de obras y servicios. Buscando la satisfacción de los intereses y satisfacción de los ciudadanos.
- g) Mantener, bajo su resguardo, los expedientes de cada asunto, para cualquier revisión del órgano de control de la Asamblea Legislativa.
- h) Realizar audiencias mensuales.

- i) Informar al ciudadano que formuló la petición o queja, sobre el trámite que se le dio a la misma.
- j) Vigilar que en la operación del Módulo, se observen los horarios establecidos para su funcionamiento.
- k) No permitir ni incurrir en actos de comercio en el Módulo. Si se incurriera en esta acción, se le hará una llamada de atención al Diputado responsable. En caso de reincidir en dichas acciones quedará sujeto a las sanciones que determine el Comité de Atención y el de Administración.

### **3.6. De la ministración de recursos, la supervisión y el control administrativo.**

Con fundamento en el artículo 37 fracción XII del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Comité de Administración deberá fungir como instancia de gestoría, apoyo y consulta de los Diputados, grupos parlamentarios, comisiones y comités, para sus requerimientos de recursos humanos, financieros, materiales y de servicios.

La fracción VII del artículo citado, señala que el Comité de Administración deberá elaborar los criterios a que se sujetarán los contratos y convenios que se celebren con terceros en materia de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestaciones de servicios relacionados con bienes muebles.

De conformidad con el carácter INSTITUCIONAL, TRANSPARENTE Y PLURAL DE ESTAS INSTANCIAS DE ATENCIÓN CIUDADANA, el Comité de Administración, previo acuerdo de la Comisión de Gobierno, **AUTORIZARÁ CON CARGO AL PRESUPUESTO, EL TECHO**



## **PRESUPUESTAL Y LAS ASIGNACIONES CALENDARIZADAS PARA APOYAR LA CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS MÓDULOS.**

Los **RECURSOS ASIGNADOS** se deberán utilizar para el **PAGO** de los conceptos relacionados directamente con el funcionamiento de los Módulos, que incluirán:

- 1) arrendamiento del local;
- 2) acondicionamiento, equipamiento y mantenimiento;
- 3) servicios básicos del local arrendado, incluyendo los de agua, electricidad, telefonía;
- 4) **COMPENSACIONES** y gastos que realicen los **colaboradores voluntarios** de los Módulos.
- 5) Conceptos adicionales de operación. Relativos a papelería, materiales de oficina y consumibles de equipo de cómputo.

Para el desempeño de sus funciones en la operación de los Módulos respectivos, los Diputados responsables recibirán **DOS PARTIDAS** diferentes, a saber:

1ª. Para el **pago de renta del local**. Cuya administración estará a a cargo de la oficialía Mayor, la Tesorería y la Dirección General Jurídica.

2ª. Para cubrir **COMPENSACIONES** y gastos realizados por los **colaboradores voluntarios** de los Módulos y el **Fondo Fijo** para su gasto corriente y actividades de gestión.

Este fondo se entregará a cada Diputado dentro de los cinco primeros días de cada mes, o bien al coordinador administrativo del grupo parlamentario, previa autorización de cada uno de los Diputados. Se utilizará para cubrir los gastos de operación y servicios básicos adicionales del Módulo.

Las facturas, notas o recibos que amparen la adquisición de bienes o servicios, deberán reunir los siguientes requisitos:

- 1) ser originales;
- 2) EXPEDIDOS A NOMBRE DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL; II LEGISLATURA, con el domicilio oficial y el registro federal de contribuyentes;
- 3) Fecha de expedición;
- 4) Folio de factura, recibo de nota;
- 5) Descripción de los bienes o servicios suministrados;
- 6) Precio unitario;
- 7) Impuesto al valor agregado;
- 8) Cantidad total a pagar con número y letra;
- 9) Contener los requisitos fiscales oficiales.

El Diputado responsable de la operación del Módulo tendrá la obligación de presentar, al comité de Administración, mensualmente y dentro de los cinco primeros días al mes inmediato posterior, la comprobación del gasto realizado, a través de los formatos diseñados al efecto. Dicho gasto no podrá ser superior al monto asignado mensualmente para el funcionamiento del Módulo.

En caso de presentarse la comprobación mencionada, o en los casos en que los comprobantes no se ajusten a la normatividad establecida o presenten alteraciones, el Comité de Administración autorizará a la Tesorería a suspender la asignación de los recursos previstos para el Fondo Fijo del mes inmediato posterior.

La Tesorería deberá presentar al Comité de Administración dentro de los primeros veinte días de cada mes, el informe de ejercicio del presupuesto asignado a la operación de los módulos del mes inmediato anterior. La evaluación de la operación financiera-administrativa de los Módulos estará a

cargo del comité de Administración. El control y fiscalización será responsabilidad de la contraloría interna de la Asamblea Legislativa.

En caso de detectarse anomalías recurrentes y graves en la operación, información financiera o utilización de los recursos de los Módulos, el comité de Administración deberá suspender la asignación de recursos y turnar la información a la Contraloría Interna para los efectos correspondientes. Asimismo, puede solicitar a la Comisión de Gobierno que se proceda al deslinde de la **TITULARIDAD Y RESPONSABILIDAD** del Módulo. El cual, en su caso, quedará a cargo del comité de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas de la propia Asamblea Legislativa.

Por lo tanto, podemos decir que el **DIPUTADO RESPONSABLE DEL MÓDULO**, también es **TITULAR** del mismo. Porque es un funcionario y servidor público que tiene **LA TITULARIDAD Y RESPONSABILIDAD DEL MÓDULO**.

### 3.7. De la Organización Interna de los Módulos.

Se sugiere que cada Módulo disponga de las siguientes áreas funcionales:

- 1) Atención a la ciudadanía;
- 2) Apoyo y asesoría jurídica;
- 3) Seguimiento y evaluación de la gestión;
- 4) Administración y apoyo informático.

No obstante, dichas áreas funcionales podrán ser ajustadas a las necesidades específicas de las circunstancias de cada Módulo. Sin que pueda significar un incremento de los recursos para su funcionamiento.

### 3.8. De las funciones de los Módulos.

En materia de gestión social, todas las personas que presten servicios en los Módulos de Atención, Orientación y quejas ciudadanas, se sujetarán a lo establecido en los artículos 133, 134 y 135 del reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En tal virtud, toda petición o queja se presentará por escrito y contendrá los datos que permitan o posibiliten la identificación del peticionario. Esto, para que se le informe oportunamente sobre los trámites y resoluciones de que sea objeto su petición.

El artículo 134 fracción II del Reglamento en comentario, dispone que "si la petición puede satisfacerse por el propio Comité o Módulos, se tramitará de inmediato y así lo hará saber por escrito al peticionario" (inciso b).

En este orden de ideas:

- a) se promoverá la autogestión de la Ciudadanía;
- b) Se capacitará a la población en el conocimientos de las leyes, con un enfoque formativo.
- c) Se intentará desarrollar en los ciudadanos una cultura basada en el diálogo, mediante el CONOCIMIENTO DE LAS LEYES QUE NOS RIGEN.

En los casos y asuntos no previstos o contemplados en las Normas Generales para Regular la Operación de los Módulos, corresponderá al Comité de Administración y al Comité de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas resolverlos en el ámbito de su competencia. Con todo, cuando no se pueda satisfacer la petición, la turnarán a la Comisión correspondiente, informando al Pleno o, en los recesos, a la Comisión de gobierno. Así lo prevé el artículo 134 fracción II, inciso c) del Reglamento mencionado.

### 3.9. Los denominados colaboradores voluntarios en los Módulos.

Cada Diputado responsable deberá designar a los **colaboradores voluntarios** que le apoyarán en su trabajo de gestoría.

El grupo de **colaboradores voluntarios** estará integrado de la siguiente manera:

- a) Coordinador de Módulo,
- b) Secretaria,
- c) Asesor jurídico,
- d) Asesor social,
- e) Técnico informático y
- f) Prestadores de servicio social.

El Comité de Administración elaborará un formato por cada Diputado responsable del Módulo, con el fin de conocer los nombres de los **colaboradores voluntarios** que lo apoyarán en su gestión. En ningún caso el número de éstos podrá ser mayor a diez personas.

**Las funciones que desempeñen los colaboradores voluntarios serán responsabilidad única y exclusiva de cada Diputado.** En ningún caso tendrán una acreditación oficial de la Asamblea Legislativa.

Los Diputados responsables de cada Módulo deberán expedir un oficio para acreditar a sus colaboradores voluntarios en cada asunto que sea necesaria su representación, así como cualquier gestión o trámite. En ningún caso los colaboradores voluntarios tendrán acreditación permanente.

Las funciones que realicen los colaboradores voluntarios en los Módulos, serán gratuitas.

Pues bien, una vez que hemos apuntado lo establecido por los Normas Generales para la Operación de los Módulos, cabe señalar que **colaborador** es la persona (física) que colabora. Asimismo, colaborar (del latín *collaborare*; de *cun, con* y *laborare*, trabajar) significa trabajar con otra u otras personas.<sup>80</sup> Por lo tanto, el colaborador es un trabajador.

En tanto, el adjetivo **voluntario** (del latín *voluntarius*) se refiere a lo que se hace por espontánea voluntad, sin estar obligado a ello.<sup>81</sup>

De modo que el adjetivo voluntario, con que se califica al colaborador o trabajador en los Módulos, se usa con la intención de dar a entender que el mismo colabora o trabaja de espontánea voluntad, sin estar obligado a ello. Es decir, sin nombramiento expedido o sin figurar en las listas de raya. Lo cual no es así.

Pero, aunque así fuera, bastaría la sola prestación del trabajo o servicio, para que el derecho del trabajo los protegiera. Porque, aplicando supletoriamente la teoría de la relación de trabajo, lo que se debe ponderar, para tal efecto, es la prestación del servicio bajo la dirección de otro, independientemente del acto o causa que le dé origen.

Atendiendo a ello, los denominados **colaboradores voluntarios en los Módulos**, son trabajadores o servidores públicos porque prestan un servicio, que originalmente compete a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y lo desempeñan sujetándose a la dirección de ésta (mediante el comité de Atención, Orientación y quejas ciudadanas y el de Administración) y de un Diputado responsable o titular del mismo Módulo.

---

<sup>80</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. T. I. Ob. Cit., p. 334.

<sup>81</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. T. II. Ob. Cit., p. 1397.

Ahora bien, el trabajo que desempeñan los trabajadores en los Módulos de atención, Orientación y Quejas ciudadanas, es un servicio socialmente útil; que si bien es gratuito para la ciudadanía, esto no implica que el mismo servicio deje de ser un trabajo. Porque éste no es una mercancía, sino que forma parte de la dignidad de la persona y, por ende, debe ser siempre protegido.

Abundando en cuanto al adjetivo **voluntario(s)**, cabe señalar que se trabaja por necesidad.<sup>82</sup> Ciertamente, todos trabajamos para satisfacer nuestras necesidades alimenticias y las de nuestra familia, sin tomar en cuenta la espontaneidad, voluntariedad u obligatoriedad. La necesidad es la misma en todos los trabajadores. Por ello, la prestación de un trabajo o servicio siempre trae aparejado, correlativamente, el pago de un salario o sueldo.

### 3.9.1. Su designación o nombramiento.

En apoyo de nuestro dicho, ahora nos referiremos a la designación de los colaboradores voluntarios en los Módulos. Dicha designación la realiza un Diputado responsable (de la Asamblea Legislativa) que, por lo tanto, se le considera TITULAR del Módulo y está a cargo del mismo.

Resulta pues que el vocablo **designación** (del latín *designatio-onis*) es acción y efecto de designar una persona para cierto fin. A su vez, *designar* (de *designare*) significa señalar, denominar o NOMBRAR.<sup>83</sup>

<sup>82</sup> Este comentario lo hacemos sin pasar por alto que el trabajo es algo connatural o innato del ser humano, y que forma parte de la dignidad de éste. La cual implica el respeto y consideración que es propio y necesario de cada ser humano.

<sup>83</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua española. T. I., Ob. Cit., p. 476.

Ahora bien, como apuntamos, para la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), artículo 3º, trabajador es toda persona que presta un servicio (físico, intelectual o ambos) en virtud de **NOMBRAMIENTO** expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

El artículo 12 de la misma Ley, reitera el requisito del nombramiento, al expresar: "Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de **nombramiento** expedido por el funcionario facultado para extenderlo..."

Pues bien, nombramiento es acción y efecto de nombrar. Y nombrar (del latín *nominare*) es DESIGNAR por nombre, elegir, escoger.<sup>84</sup>

Por consiguiente, nombramiento y designación son términos sinónimos. En tal virtud, nosotros pensamos que la designación de los trabajadores en los Módulos, hace las veces de nombramiento para los mismos.

Efectivamente, la designación o nombramiento de los trabajadores en los Módulos, la realiza un funcionario facultado para extenderlo, como lo es el Diputado responsable o Titular del Módulo.<sup>85</sup> Con lo cual se cumple el requisito exigido por los artículos 3º y 12 de la Ley en cita.

Ahora bien, cuando la persona acepta el nombramiento o designación del Titular del Módulo para trabajar en éste, se cumple con lo señalado en el artículo 18 de la LFTSE. De suerte que existirá un **convenio de nombramiento**, mismo que empezará a surtir todos sus efectos legales.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 950.

<sup>85</sup> El maestro Rafael de Pina, en su Diccionario de Derecho (p. 296), nos dice que Funcionario Público es la "Persona que, por disposición inmediata de la Ley, por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, participa en el ejercicio de una función pública." Así que, en sentido amplio, un Diputado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se le puede catalogar como funcionario público.



En vista de ello, los denominados colaboradores voluntarios en los Módulos , en realidad son trabajadores que tienen derecho a los beneficios laborales y de seguridad social que consagran la LFTSE y la Ley del ISSSTE.

Por cierto, la Ley del ISSSTE corrobora nuestra aseveración de que la designación y nombramiento son términos sinónimos, ya que en su artículo 5º fracción III expresa: "Para los efectos de esta Ley, se entiende: Por trabajador, toda persona que preste sus servicios en las dependencias o entidades mencionadas, mediante DESIGNACIÓN LEGAL O NOMBRAMIENTO..."

Por otra parte, en caso de existir duda al respecto, debemos aplicar el principio laboral de *in dubio pro operario*. El cual implica que en tal situación, deberá aplicarse la interpretación más favorable al trabajador.

### **3.9.2. Su compensación o salario.**

El pago del salario al trabajador es la obligación básica del patrón. Según a LFTSE, en su artículos 13 y 12 antes citados, el estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, también es causa para considerar a la persona como trabajador. Con lo cual, evidentemente, se alude al sueldo.

En tanto, las Normas Generales para Regular la Operación de los Módulos, no se refieren a salario o sueldo para los colaboradores voluntarios o trabajadores en los Módulos. sino a **compensaciones**. Al parecer, con ello, se quiere evitar que tales personas sean consideradas como trabajadores para efectos de la ley citada.

Ahora bien, **compensación** (del latín *compensatio-onis-* acción y efecto de compensar: *compensare, de cum, con y pensare, pesar*) es "una de las formas de extinguir obligaciones. Es el balance entre dos obligaciones que se extinguen recíprocamente si ambas son de igual valor, o sólo hasta donde alcance la menor, si son de valores diferentes."<sup>86</sup>

Este concepto es eminentemente civilista, sin embargo, en el tema que nos ocupa, este tipo de compensación no opera.

Al respecto, el artículo 15, párrafo cuarto, de la Ley del ISSSTE expresa: "Compensación" es la cantidad adicional al sueldo presupuestal y al sobresueldo que se otorga discrecionalmente en cuanto a su monto y duración a un trabajador en atención a las responsabilidades o trabajos extraordinarios relacionados con su cargo o por servicios especiales que desempeñe y que se cubra con cargo a la partida específica denominada "Compensaciones adicionales por servicios Especiales."

El párrafo primero del mismo artículo señala. "el sueldo básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta Ley se integrará solamente con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación..."

De manera que la compensación, por ser una cantidad adicional al sueldo presupuestal y al sobresueldo, supone la previa existencia de los mismos, o por lo menos del primero. Asimismo, los tres conceptos, cuando coexisten, integran el sueldo básico para efectos de la Ley supracitada. Pero si sólo existe uno de ellos, tiene que tomarse como sueldo base al respecto.

Por ende, cuando existe sólo la compensación, ésta se tiene que considerar como sueldo básico. Y es lo que precisamente sucede con los

---

<sup>86</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano. T. A-CH. Ob. Cit., p. 541.

trabajadores en los Módulos de Atención, Orientación y quejas Ciudadanas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En otras palabras, la compensación de estos trabajadores equivale al sueldo presupuestal y, en su caso, al sueldo básico.

Además, aplicando supletoriamente el artículo 82 de la LFT, al caso que nos ocupa, podemos decir que en realidad la **compensación** es la retribución (salario o sueldo) que se paga al trabajador por su trabajo o servicio.

Conforme a esto, la compensación para los trabajadores en los Módulos, equivale al salario o sueldo que se paga a los mismos por el desempeño de su trabajo o servicio.

### **3.9.3 El principio de *indubio pro operario* a su favor.**

A nuestro entender, conforme a la LFTSE, los denominados colaboradores voluntarios en los Módulos, con más de seis meses de servicio, son trabajadores de base e inamovibles, cuyos derechos que la propia ley les consagra son irrenunciables.

Ciertamente, consideramos que tales trabajadores son de base, por exclusión, ya que la Ley no determina con precisión que sean de confianza. Al respecto, sus artículos 6 y 7 señalan:

"Artículo 6. Son trabajadores de base: Los no incluidos en la numeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente."

"Artículo 7. Al crearse categorías o cargos no comprendidos en el artículo 5, la clasificación de base o de confianza que le corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que fomalice su creación."

De acuerdo al contenido de este precepto, cuando en la disposición legal referida no se determine con precisión que el empleado es de confianza, se le deberá considerar como de base y, por tanto, sujeto al régimen de esta Ley.

En cuanto a la inamovilidad, ésta "no tendrá más límite que el cese justificado del trabajador, en los términos previstos por el artículo 46 de esta Ley. En caso de que la situación del burócrata sea objeto de interpretaciones contradictorias entre el titular y el trabajador, deberá aplicarse el principio de derecho del trabajo: **en caso de duda debe prevalecer la interpretación más favorable al trabajador.**"<sup>87</sup>

Cabe señalar que el principio de derecho aludido, es el de indubio pro operario, mismo que también es consagrado en el artículo 11 de la Ley en cita. El cual implica que en la interpretación de las normas laborales se debe de perseguir la realización de la justicia social y en caso de duda debe aplicarse la norma más favorable al trabajador.

Asimismo, los derechos que la citada ley les consagra a estos trabajadores, tienen el carácter de irrenunciables (art. 10), en tanto son "garantías sociales mínimas, por lo que la voluntad de las partes es ineficaz para modificar o alterar las disposiciones de tal ordenamiento, en perjuicio de los trabajadores: en cambio, dicha voluntad si será operante cuando sea en beneficio del burócrata."<sup>88</sup>

<sup>87</sup> TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Ob. Cit., p. 24.

<sup>88</sup> Ibidem, p. 25.

### **3.9.3. Su carácter de Trabajadores o Servidores Públicos, y su diferencia con los prestadores de servicio social.**

Partiendo de las consideraciones anteriores, podemos decir que los denominados colaboradores voluntarios en los Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en realidad son trabajadores. Además son trabajadores o servidores públicos. Sí, en efecto, son trabajadores o servidores públicos porque han sido designados o nombrados, para que realicen un trabajo o servicio, por un Diputado responsable de dicho Módulo, el cual es considerado también como titular de éste.

Asimismo, los Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas son espacios institucionales de la asamblea legislativa del distrito federal. Las Partidas presupuestales, PARA EL FUNCIONAMIENTO DE TALEs Módulos, son con CARGO AL PRESUPUESTO de la misma ASAMBLEA, la cual es una AUTORIDAD LOCAL Y ÓRGANO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

Amén de esto, y como consecuencia ineludible, los trabajadores en los Módulos, lo son también de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y, por ende, del Gobierno del Distrito Federal.

Así entonces, los denominados colaboradores voluntarios en los Módulos, son trabajadores o servidores públicos cuyas relaciones laborales y seguridad social se rigen por el apartado "B" del artículo 123 constitucional y por sus respectivas leyes reglamentarias: la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. De modo que tales servidores públicos tienen derecho a los beneficios sociales que consagran, en su favor, la Constitución y las leyes citadas.

En cambio los prestadores de servicio social o pasantes en los Módulos, no pueden considerarse trabajadores o servidores públicos, porque el servicio que brindan en interés de la sociedad y del Estado, además de ser gratuito, constituye, generalmente, una actividad obligatoria y requisito previo para convertirse en profesionales.

Sin embargo, el maestro de Pina señala que cuando el servicio social absorba totalmente las demás actividades del estudiante o pasante, deberá de haber una remuneración suficiente para satisfacer decorosamente sus necesidades.<sup>89</sup>

### **3.10 El Manual de Procedimientos para la comprobación del fondo fijo asignado a los Módulos.**

El manual de Procedimientos para la Comprobación del fondo Fijo Asignado a los Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal II Legislatura,<sup>90</sup> es la normatividad que contiene los lineamientos encauzados a regularizar y dar transparencia al manejo de los fondos fijos, basándose en las disposiciones que sobre la materia dicte el comité de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas, el Comité de Administración y/o la Comisión de Gobierno, así como las normas aplicables contenidas en la Ley Orgánica de la propia Asamblea y su reglamento.

<sup>89</sup> DE PINA, Rafael. Ob. Cit., p. 454.

<sup>90</sup> ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, II LEGISLATURA. Manual de Procedimientos para la Comprobación del Fondo Fijo Asignado a los Módulos de Atención, Orientación y Quejas ciudadanas. Ciudad de México, Noviembre de 2001.

### **3.10.1. Objetivo.**

El objetivo del Manual citado consiste en establecer los lineamientos que los Diputados responsables de los Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas deberán observar para controlar y comprobar los recursos recibidos a través de fondos fijos. Esto, con la finalidad de sufragar los gastos que se generen en el desempeño de sus actividades.

### **3.10.2. Lineamientos.**

Los lineamientos contenidos en el Manual indicado son los siguientes:

- 1) El fondo fijo autorizado para la operación de los Módulos se entregará a cada Diputado responsable del Módulo, o a su representante acreditado, dentro de los cinco primeros días de cada mes, mediante el recibo establecido al efecto.
- 2) Los recursos asignados deberán destinarse para el pago de servicios básicos como agua, luz, teléfono, COMPENSACIONES, pasajes y gastos que realicen los colaboradores voluntarios de los Módulos. Así como también para conceptos adicionales de operación, a saber: relativos a papelería, materiales de oficina, consumibles de equipo de cómputo y difusión de labores.
- 3) Todas las erogaciones que se realicen a través del fondo deberán ser demostradas mediante comprobantes, los cuales tendrán que ser autorizados por cada Diputado responsable del Módulo.
- 4) El Diputado responsable de la operación del Módulo, tendrá la obligación de presentar mensualmente, dentro de los cinco primeros días del mes inmediato anterior, al Comité de Administración la comprobación del gasto realizado, mediante el formato diseñado al efecto.

La comprobación de gasto se presentará, al Comité de administración, en original y dos copias del formato de comprobación de fondo fijo establecido, al cual anexará original de las relaciones de compensaciones y pasajes otorgados a los colaboradores voluntarios, así como los comprobantes de gastos. El Comité de Administración turnará la documentación original a la Tesorería, para que efectúe la glosa y emita el informe mensual establecido.

- 5) El Comité de Administración sancionará con la suspensión de la asignación de los recursos previstos para el fondo fijo del mes inmediato posterior, en caso de presentarse la comprobación o cuando los comprobantes no se ajusten a la normatividad establecida, presenten alteraciones o la comprobación sea parcial.
- 6) La inobservancia de los lineamientos y procedimientos contenidos en este manual, hará incurrir en responsabilidad a los titulares de los Módulos, y del Comité de Atención, Orientación y Quejas ciudadanas. El Comité de Administración y/o la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, determinarán lo conducente.

### **3.10.3. Descripción narrativa del procedimiento: Asignación y comprobación de fondos para el funcionamiento de los Módulos.**

En el procedimiento intervienen como responsables el Comité Administración, la Tesorería y el Diputado responsable del Módulo. Éstos realizan una actividad que se describe a continuación:

- 1) El Comité de Administración autoriza a la Tesorería la asignación de fondo fijo para el diputado responsable del Módulo.
- 2) La Tesorería recibe autorización y asigna fondo fijo al Diputado responsable de Módulo mediante formato de recibo de fondo.



- 3) El Diputado responsable del Módulo recibe recibo del fondo fijo y ejerce gasto. Asimismo, elabora relación de comprobación de gastos en original y dos copias, le anexa original de las relaciones de compensaciones y pasajes pagados a los colaboradores voluntarios y comprobantes de gastos. Todos con su nombre y firma de autorización y entrega al comité de administración recabando acuse de recibo.
- 4) El Comité de Administración recibe original y dos copias de comprobación de gastos, original de las relaciones de compensaciones y pasajes pagados a los colaboradores voluntarios y comprobantes de gastos. Acusa de recibo en una copia y la devuelve al Diputado responsable del módulo.
- 5) El Comité de Administración turna a la tesorería, para su glosa, la documentación original antes descrita y archiva las copias.
- 6) La Tesorería recibe originales, efectúa la glosa y emite informe mensual al Comité de Administración. Archiva la documentación original.
- 7) El Comité de Administración recibe informe mensual de la Tesorería, lo revisa y archiva. Asimismo, acuerda, en su caso, las acciones procedentes.

### 3.11. La Asamblea Legislativa y el Gobierno del Distrito Federal.

El 10 de agosto de 1987 se reformó la fracción VI del artículo 73 constitucional. De suerte que se estableció por primera vez, en la Ciudad de México, un órgano de representación ciudadana de elección directa: la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Al nacer, dicha Asamblea sólo tenía facultades reglamentarias y de gestión ciudadana. Pero, a partir de 1993, se transformó en un verdadero cuerpo legislativo. A pesar de que la Constitución, las leyes y quienes detentan el poder no permitan que se le llame congreso local.

En efecto, aunque de los artículos 42 fracción I, 43 y 44 de la Constitución Mexicana, se desprende que el Distrito Federal es una Entidad Federativa, el artículo 122 constitucional dispone que su Gobierno "está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local."

El párrafo segundo del mismo artículo dice: "Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa del distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia."

El Estatuto de Gobierno del distrito federal,<sup>91</sup> en su artículo 8º, reitera lo expresado en dicho párrafo.

De modo que respecto al Distrito Federal, la expresión **Gobierno** se entiende como "el conjunto de órganos que en un momento dado y dentro del Estado, ejercen el poder en todos los ámbitos de las relaciones humanas; o como la actividad de estos órganos encaminadas a realizar

---

<sup>91</sup> Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. 19ª. Edición. Porrúa, México, 2000, p. 2.

ciertos fines, ya sea dentro de un Estado, o dentro de las partes integrantes del mismo.<sup>92</sup>

Por esa razón, la expresión Gobierno del Distrito Federal se entiende en sentido amplio. Se refiere a los tres órganos locales, mediante los cuales el Distrito Federal actúa en cumplimiento de sus fines.

Así que los integrantes de los tres órganos (de gobierno) del Distrito federal tienen un carácter federal para efectos del apartado "B" del artículo 123 constitucional y sus leyes reglamentarias. Por ende, sus relaciones de trabajo se rigen por las mismas disposiciones y leyes.

Conforme a esto, los integrantes de la Asamblea Legislativa y trabajadores de ésta (salvo disposición expresa en contrario), son servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, cuyas relaciones laborales se rigen por el Apartado "B" del artículo 123 constitucional y sus respectivas leyes reglamentarias.

---

<sup>92</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 15ª. Edición. Porrúa, México, 2000, p. 857.

## CAPÍTULO IV

### LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES EN LOS MÓDULOS DE ATENCIÓN, ORIENTACIÓN Y QUEJAS CIUDADANAS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

#### 4.1. La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Acorde con lo sustentado en el capítulo precedente de nuestra tesis, consideramos que los trabajadores en los Módulos tienen derecho a ser protegidos por las normas cuya misión es preservar la salud y la vida de los trabajadores, las reglas sobre higiene y salubridad en los centros de trabajo, los mandamientos sobre riesgos de trabajo y demás disposiciones del artículo 123 constitucional apartado "B" (y "A", aplicado éste supletoriamente).

Es decir, los trabajadores o servidores públicos en los multicitados Módulos de Atención, tienen derecho a disfrutar de los seguros, prestaciones y servicios contenidos en la Ley del ISSSTE. En vista de ello, en el presente capítulo analizaremos los principales rubros de la Ley de referencia, mismos que consideramos deben formar parte de la **Seguridad Social de los Trabajadores en los Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas de la Asamblea Legislativa.**

En este orden de ideas, es pertinente señalar que la fracción XI del apartado "B" del artículo 123 constitucional determina que "La **Seguridad Social** se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

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

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

"c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

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

"e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

"f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos a favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas, o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

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

Por otro lado, cabe señalar, a manera de reseña, que la Ley de Pensiones y de Retiro de 1925 no alcanzaba a cubrir campos importantes, como son los correspondientes a la atención de la salud y a la protección del salario, entre otros. Fue en 1959, con la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado, cuando se incorporaron prestaciones y ámbitos de seguridad social que, desde 1943, el resto de los trabajadores habían conquistado, con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social.

En 1960 se adicionó un apartado "B" al artículo 123 constitucional. Este apartado "B" equivale a la Declaración de derechos sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. Por ello, en 1963 se aprobó la Ley reglamentaria respectiva: **Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado**. Misma que tuvo la ventaja de que en todos los casos de reparación o indemnización, eran iguales a la totalidad de los ingresos que se percibían.

La Ley vigente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983. En la exposición de motivos de su iniciativa leemos:

"En la base de la Iniciativa de Nueva Ley se encuentra el concepto de solidaridad social, ya que se busca que los servidores públicos gocen por igual de ciertas prestaciones en especie, sin distingo de nivel salarial o de antigüedad. Y en aquellos servicios que tienen como referencia el salario, se definen prioridades, topes y límites que permiten mitigar las disparidades, buscando igualar las seguridades básicas en beneficio de los derechohabientes de menores ingresos."<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> La exposición de Motivos es consultada en HERNÁN SALVATTI, Mariano y QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Legislación Burocrática Federal. Legislación, Doctrina, Jurisprudencia. 1ª. Edición. Porrúa. México, 1986, p. 204.

En 1994 se adicionó a la citada Ley el Capítulo V BIS, denominado del Sistema de Ahorro para el Retiro. En virtud del cual se crea el seguro de retiro, canalizado a una subcuenta individual del trabajador, de ahorro para el retiro, conjuntamente con la subcuenta del Fondo de la Vivienda.

Pues bien, conforme al artículo 4º de la Ley en cita, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es un Organismo Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. Al cual le compete la administración de los seguros, prestaciones y servicios que consagra la Ley, así como la del Fondo de la Vivienda. Asimismo, el Instituto contará con delegaciones. El párrafo segundo del artículo 4º dispone:

"Para el cumplimiento de sus fines el Instituto contará con delegaciones, las cuales, como unidades desconcentradas, estarán jerárquicamente subordinadas a la administración central y tendrán las facultades específicas para resolver sobre la materia y a la competencia territorial que se determine en su caso."

En cuanto a su personalidad jurídica, el artículo 149 de la Ley en comento señala que "El Instituto tendrá personalidad jurídica para celebrar toda clase de actos y contratos, así como para defender sus derechos ante los tribunales o fuera de ellos, y para ejercitar las acciones judiciales o gestiones extrajudiciales que le competen."

Pero cuando se trate de asuntos que afecten al Erario Federal, agrega el mismo artículo: "El Instituto deberá obtener la autorización previa del Gobierno Federal, por conducto de las Secretarías de Programación y Presupuesto (hoy, de Hacienda y Crédito Público) y de la Contraloría General de la Federación (hoy, de Contraloría y Desarrollo Administrativo), para desistirse de las acciones intentadas o de los recursos interpuestos, así como para dejar de interponer los que las leyes le concedan..."

El artículo 150 de la multicitada Ley expresa las funciones del Instituto. A saber:

- I. Cumplir con los programas aprobados para otorgar las prestaciones y servicios a su cargo;
- II. otorgar jubilaciones y pensiones;
- III. Determinar, vigilar y cobrar el importe de las cuotas y aportaciones, así como los demás recursos del Instituto;
- IV. Invertir los fondos y reservas;
- V. adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus fines;
- VI. Establecer la estructura y funcionamiento de sus unidades administrativas;
- VII. Administrar las prestaciones y servicios sociales, así como desarrollar las promociones señaladas en las fracciones XI, XII, XVII, XVIII y XIX del artículo 3º de esta Ley;
- VIII. Difundir conocimientos y prácticas de previsión social;
- IX. Expedir los reglamentos para la debida prestación de sus servicios y de organización interna;
- X. Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio; y
- XI. Las demás funciones que le confieran esta Ley y su Reglamento."

Los órganos de gobierno del Instituto son: La junta Directiva; El Director General; La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, y la Comisión de Vigilancia (art. 151).

Conforme al artículo 174 de la misma ley, el patrimonio del Instituto lo constituirán:

- I. Sus propiedades, posesiones, derechos y obligaciones;



II. las cuotas de los trabajadores y pensionistas, en los términos de esta ley;

III. las aportaciones que hagan las dependencias y entidades conforme a esta Ley;

IV. El importe de los créditos e intereses a favor del Instituto y a cargo de los trabajadores o de las dependencias y entidades a que se refiere esta Ley;

V. Los intereses, rentas plusvalías y demás utilidades que se obtengan de las inversiones que conforme a esta ley haga el Instituto;

VI. El importe de las indemnizaciones, pensiones caídas e intereses que prescriban a favor del instituto;

VII. El producto de las sanciones pecuniarias derivadas de la aplicación de esta Ley;

VIII. Las donaciones, herencias y legados a favor del Instituto;

IX. Los bienes muebles e inmuebles que las dependencias y entidades destinen y entreguen para los servicios. Y prestaciones que establece la presente Ley, así como aquellos que adquiera el Instituto y que puedan ser destinados a los mismos fines, y

X. Cualquiera otra percepción respecto de la cual el Instituto resulte beneficiario."

#### 4. 2. Del régimen obligatorio.

El artículo 1º. de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (en lo sucesivo **Ley del ISSSTE**) determina que esta Ley "es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República; y se aplicará:

I. A los trabajadores al servicios civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por LEY O POR

ACUERDO del Ejecutivo Federal se INCORPOREN a su régimen, así como a los pensionistas y a los familiares derechohabientes de unos y otros,

II. A las DEPENDENCIAS y entidades de la administración Pública Federal y de los Poderes de la Unión a que se refiere esta Ley;

III. A las dependencias y entidades de la Administración Pública en los Estados y municipios y a sus trabajadores en los términos de los CONVENIOS que el Instituto celebre de acuerdo con esta ley, y las disposiciones de las demás legislaturas locales;

IV. A los Diputados y Senadores que durante su mandato constitucional se INCORPOREN individual y voluntariamente al régimen de esta Ley; y

V. A las agrupaciones o entidades que en virtud de acuerdo de la Junta Directiva se incorporen al régimen de esta Ley."

Ahora bien, de acuerdo al artículo 5º de la misma Ley, se entiende:

I. POR DEPENDENCIAS: las unidades administrativas de los Poderes de la unión y DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL; al igual que las de los Estados y municipios que se incorporen al régimen de esta Ley;

II. POR ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: los organismos, empresas y las instituciones públicas paraestatales que se incorporen al régimen de esta ley;

III. POR TRABAJADOR: toda persona que preste sus servicios en las dependencias o entidades mencionadas, MEDIANTE DESIGNACIÓN LEGAL O NOMBRAMIENTO, o por estar incluido en las listas de raya de los trabajadores temporales, con excepción de aquellos que presten sus servicios mediante contrato sujeto a la legislación común y a los que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios;

IV. POR PENSIONISTAS: toda persona a la que esta ley le reconozca tal carácter;

V. POR FAMILIARES DERECHOHABIENTES A: la esposa(o), concubina o concubinario, descendientes (hijos e hijas), ascendientes (padre y madre) que reúnan los requisitos señalados en la ley.

El maestro Alberto Briceño Ruiz<sup>94</sup> señala que el artículo 3°. De la Ley del ISSSTE, con una absoluta falta de técnica legislativa, reitera el error de mezclar, sin distinguir, los seguros, los servicios y las prestaciones. Si nos atenemos a la simple numeración del precepto, tendríamos que aceptar:

#### I. SEGUROS

1. Seguros de enfermedades y maternidad.
2. Seguro de riesgos de trabajo.
3. Seguro de jubilación.
4. Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios.
5. Seguro de invalidez.
6. Seguro por causa de muerte.
7. Seguro de cesantía en edad avanzada.

#### II. SERVICIOS

1. Servicios de rehabilitación física y mental
2. Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil
3. Servicios de integración a jubilados y pensionados.
4. Servicios que contribuyen a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechoahabientes.
5. Servicios turísticos.
6. Servicios funerarios.

<sup>94</sup> BRICEÑO RUIZ, Alberto. Ob. Cit., pp. 297 a 299.

### III. PRESTACIONES

1. Medicina preventiva.
2. Indemnización global.
3. Arrendamiento o venta de habitaciones.
4. Préstamos hipotecarios.
5. Préstamos a mediano plazo.
6. Préstamos a corto plazo.
7. Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación.

En el estudio de la Ley se sigue una división más técnica y comprensible: el Título segundo está dedicado al Régimen obligatorio; el título Tercero, al régimen voluntario. Dentro de lo que denomina Régimen obligatorio, encontramos capítulos que distribuyen el conocimiento y aspectos del seguro social en estos rubros:

1. Capítulo II. Seguro de Enfermedades y Maternidad.
2. Capítulo IV. Seguro de Riesgos de Trabajo.
3. Capítulo V. Seguro de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte, cesantía en edad avanzada e indemnización global.
4. Capítulo VI. De los préstamos personales a corto y mediano plazo.
5. Capítulo VII. De la vivienda.
6. Capítulo VIII. De las prestaciones sociales y culturales.

La distinción entre un Seguro y una Rama del Seguro debe preservarse en beneficio de esta disciplina. El seguro es una institución de derecho, que integra unidad y alcanza sus objetivos al proteger a grupos de personas específicamente determinados, mediante el pago de una prima que se denomina cuota. Para este logro, atiende contingencias que se agrupan o diferencian según su naturaleza, mediante ramas del seguro. La atención es posible conforme a las prestaciones que se otorgan a las

personas comprendidas en cada supuesto. Para dar las prestaciones con mayor efectividad se requiere de los servicios, cuya organización es más definida y permanente.

Con esta base, añade el maestro indicado, las RAMAS del seguro social para estos trabajadores podrían comprender:

1. Enfermedades, Invalidez y Muerte.
2. Riesgos de Trabajo.
3. Retiro por edad y tiempo de servicios.
4. Vivienda.

Los préstamos personales son prestaciones sociales, al no estar dirigidos a la atención de contingencias específicas, toda vez que el beneficiado puede darles el destino y el objetivo que más convenga a su intereses. En cambio, las prestaciones contenidas en cada rama persiguen el restablecer la salud, mantener la capacidad económica, otorgar ingresos en la vejez o por el tiempo de servicios.

El análisis de los principales rubros de la Ley del ISSSTE lo realizaremos conforme a su estructura, de acuerdo a los capítulos en que se divide.

Pues bien, el artículo 2º de esta Ley determina que la seguridad social de los trabajadores comprende el régimen obligatorio y el régimen voluntario. A su vez, el artículo 3º establece los seguros, prestaciones y servicios con carácter obligatorio. Es decir, los que comprende el régimen obligatorio y que desarrollaremos en los siguientes apartados de nuestra tesis.

En tal virtud, el régimen obligatorio tiene como encomienda la gran responsabilidad de hacer efectivo el espíritu proteccionista de la norma constitucional. Corresponde acatarlo a los titulares de las dependencias e instituciones citadas, y en el Poder Legislativo las directivas de la Gran

Comisión de cada Cámara, los cuales fungen como representantes de los órganos estatales y, en su caso, del Gobierno del Distrito Federal.

#### 4.2.1. Del seguro de enfermedades y maternidad.

Enseguida analizaremos cada uno de los seguros sociales que establece la Ley del ISSSTE. A propósito, es conveniente recordar que, según Alberto Briceño Ruiz, el Derecho del Seguro Social es *"el conjunto de normas e instituciones jurídicas que se propone la protección de los grupos que limitativamente se establecen, frente a la ocurrencia de ciertas contingencias, previamente determinadas, que afecten su situación económica o su equilibrio psicobiológico."*<sup>95</sup>

La ley del ISSSTE de 1984, aún vigente, introduce el concepto de medicina preventiva y de los servicios de rehabilitación física y mental. Cambia el rubro anterior de enfermedades no profesionales y maternidad, para dejarlo sólo como enfermedades y maternidad.

Se entiende por enfermedad, la que no es considerada como riesgo de trabajo en los términos de la Ley Federal del Trabajo. Esto es, lo que anteriormente se conocía como enfermedad no profesional.

Los sujetos protegidos mediante este seguro son:

1. Trabajadores en activo,
2. Sujetos de continuación e incorporación voluntaria,
3. Pensionistas, y
4. Familiares de los anteriores en los términos de la Ley.

---

<sup>95</sup> Ibidem, p. 19.

En realidad, este rubro engloba dos tipos de seguro: por enfermedad y por maternidad. Y las prestaciones respectivas son las siguientes:

1) Prestaciones en dinero.

A) Por el seguro de enfermedad (art. 23 frac. II).

- Licencia con goce de sueldo o con medio sueldo, a cargo de la dependencia o entidad en los términos del artículo 111 de la LFTSE.
- Licencia sin goce de sueldo, si al terminar la que se concedió con medio sueldo subsiste la incapacidad, hasta por un período no mayor de 52 semanas en total para la misma enfermedad. Durante esta licencia el ISSSTE cubre al trabajador incapacitado un subsidio equivalente al 50% del sueldo básico que percibía al incapacitarse y de los aumentos del salario que se determinan para el puesto que ocupaba.

Si el tiempo no es suficiente para que el trabajador quede apto para reanudar sus actividades y tiene por lo menos 15 años de servicio y de contribuir al Instituto, podrá solicitar pensión temporal de invalidez (art. 67).

B) Por el seguro de maternidad.

- Licencia con goce de sueldo íntegro durante 90 días. Calculados 30 previos al parto y 60 posteriores, a cargo de la dependencia o entidad. Conforme a la certificación médica que señale la fecha aproximada del alumbramiento.

Al respecto la Ley del ISSSTE no establece disposición alguna. Se aplica el artículo 28 de la LFTSE. Pero como éste tampoco señala con que sueldo debe otorgarse el periodo de descanso, se aplica supletoriamente la fracción V del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo.

La Ley del ISSSTE tampoco señala de manera específica el tratamiento que debe darse si el alumbramiento se retrasa o anticipa, o si al

terminar los 90 días la trabajadora no está posibilitada para regresar a su actividad.

Una interpretación sana nos lleva a sostener que si el alumbramiento ocurre antes de otorgarse la incapacidad, sólo procede otorgar la licencia por los 60 días siguientes. Si el alumbramiento se retrasa después de agotar los primeros 30 días, o bien al terminar los 90 días, debe otorgarse licencia en los términos de la LFTSE. De modo que la trabajadora disponga en todos los casos de los 60 días siguiente al alumbramiento. Si el alumbramiento es normal en tiempo, pero al agotarse los 90 días la trabajadora sigue incapacitada para regresar a su trabajo, deben aplicarse las reglas para el otorgamiento de licencias. Si al agotarse la licencia con medio sueldo sigue la incapacidad y la trabajadora tiene por lo menos 15 años de servicios y de aportaciones al Instituto puede solicitar pensión temporal de invalidez.

2) Prestaciones en especie.

A) Por el seguro de enfermedad (art. 23 frac. I).

- Diagnóstico, asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica, odontológica (dental) y de rehabilitación; servicios de urgencias, visitas domiciliarias y traslado de enfermos. Desde el comienzo de la enfermedad y durante un período máximo de 52 semanas para la misma enfermedad. Indefinidamente, si el trabajador puede seguir laborando y contribuye con sus aportaciones.

B) Por el seguro de maternidad (art. 28).

- Asistencia obstétrica, desde la fecha en que el Instituto certifique el embarazo.
- Las prestaciones de enfermedad que se requieran.
- Ayuda para lactancia, si existe incapacidad física o laboral para amamantar al hijo, hasta por un lapso de 6 meses a partir de la fecha del alumbramiento. Los meses se consideran naturales.



- La prestación se deja de otorgar al cumplir 6 meses el infante cualquiera que sea el tiempo en que se haya otorgado.
- Una canastilla, cuyo costo es fijado periódicamente por la Junta Directiva.

La Ley señala que las prestaciones de maternidad en especie se otorgan a la mujer trabajadora, la pensionista, la esposa del trabajador o del pensionista o, en su caso, la concubina de uno u otro, y la hija del trabajador o pensionista, soltera, menor de 18 años que dependa económicamente de éstos.

Para tener derecho a las prestaciones de maternidad en el seguro de enfermedades y maternidad, es necesario que se hayan mantenido vigentes los derechos del tragador o de la persona de la que se derivan, durante los 6 meses anteriores al parto (art. 29).

Ahora bien, el trabajador que sea dado de baja por cese, renuncia o terminación de la obra para la que fue designado conserva, para sí y los beneficiarios, durante los 2 mese siguientes, el derecho a recibir las prestaciones en especie, siempre que haya prestado servicios ininterrumpidos durante los 6 meses inmediatos anteriores (art. 32).

#### **4.2.2. Del seguro de riesgos de trabajo.**

Los riesgos de trabajo son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en el ejercicio o con motivo de su trabajo y las enfermedades que señala la Ley laboral, con las excepciones que la misma establece. Los artículos 34 y 37 de la Ley del ISSTE definen y señalan las excepciones. Los conceptos son los mismos que se manejan en la Ley Federal del Trabajo y en la Ley del Seguro Social.

En efecto, el artículo 34, párrafo segundo, de la Ley del ISSSTE dice que "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 se desempeñe su trabajo o viceversa."

En tanto que el artículo 37 de la misma Ley dispone que no se consideran riesgos de trabajo:

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

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

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

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

Los sujetos amparados mediante el seguro de riesgos de trabajo son:

1. Trabajadores en activo,
2. Trabajadores de incorporación voluntaria,
3. Familiares, por fallecimiento del trabajador o pensionista.

Las prestaciones en dinero solamente se otorgan a los trabajadores en activo y a los beneficiarios en caso de fallecimiento del trabajador o pensionista. Las prestaciones en especie solamente se otorgan a los trabajadores y pensionistas. Los familiares quedan sujetos a las disposiciones del seguro de enfermedades y maternidad.

A) Prestaciones en especie del seguro de riesgos de trabajo(art. 39):

- Diagnóstico,
- Asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica.
- Aparatos de prótesis y ortopedia.
- Rehabilitación.
- Servicios generales de hospitalización, urgencias, traslado de enfermos y visitas domiciliarias.

Se otorgan durante todo el tiempo que sea necesario a juicio de los servicios médicos del Instituto.

B) Prestaciones en dinero del seguro de riesgos de trabajo(art. 40):

- **Licencia con goce de sueldo íntegro**, a cargo de la dependencia o entidad, cuando exista la posibilidad de que regrese a laborar. En los términos del artículo 110 de la LFTSE y fracción I del artículo 40 de la Ley del ISSSTE. Al terminar la obligación de la dependencia o entidad, el pago lo hace el Instituto. Se otorga desde el primer día, cuando ocurre el siniestro, y hasta que el trabajador pueda regresar a laborar o se declare la incapacidad permanente.
- **Pensión parcial permanente**. Calculada conforme a la tabla de valuación de Incapacidades de la Ley Federal del Trabajo. En su determinación se deben considerar además del sueldo básico, las condiciones de edad del trabajador y la importancia de la incapacidad. Es cubierta por el Instituto. Si el monto anual es inferior al 5% del salario mínimo general promedio en la República elevado al año, se otorga en sustitución una indemnización o finiquito equivalente a cinco anualidades.
- **Pensión total permanente**. Es pagada por el Instituto, por el equivalente al sueldo básico íntegro que percibía el trabajador al ocurrir el siniestro y los aumentos que pudieran haberse derivado durante el tiempo transcurrido hasta la terminación de la incapacidad permanente y con los aumentos posteriores derivados de los aumentos de sueldo a los trabajadores activos.

Se otorga con carácter provisional durante de dos años. Lapso en el cual se puede ajustar por solicitud del Instituto y/o del afectado. Posteriormente se considera definitiva y su revisión sólo puede hacerse una vez al año, salvo que existan cambios substanciales en las condiciones de la incapacidad y aumentos generalizados de los salarios a los trabajadores en activo.

- Pensiones a los beneficiarios:
  - Por fallecimiento del trabajador. Equivalente al 100% del sueldo básico o sueldos percibidos por el trabajador al ocurrir el siniestro que originó el fallecimiento, dividido entre quienes tengan derecho conforme a la Ley por partes iguales. Si alguno lo pierde, se hace nuevo reparto proporcional entre los demás. (arts. 41 y 75).
  - Por fallecimiento del pensionado. Si es **por consecuencia directa** de la causa que originó la incapacidad, por el importe equivalente a la que percibía el pensionado fallecido (art. 42).
  - Por fallecimiento del pensionado. Si es **por consecuencias diversas** al riesgo que originó la pensión, pago único equivalente a 6 meses de la cuota diaria de la pensión que percibía, sin perjuicio de otorgarse, si proceden, las pensiones por causa de muerte (art. 42).

Cabe señalar que si el pensionado fallece por causa distinta al riesgo que originó la incapacidad y tenía reconocido por lo menos 15 años de servicios y de contribuir al Instituto, se podrán otorgar las pensiones por causa de muerte. En caso contrario no proceden y los familiares quedan desamparados.

Ahora bien, las dependencias y las entidades, dentro de los 3 días siguientes a la fecha en que ocurra el siniestro o se presuma la enfermedad, el trabajador, su representante legal o los beneficiarios, deberán dar aviso al Instituto del accidente o de la presunción de que existe un riesgo de trabajo.

### 4.2.3. Pensión por jubilación.

El vocablo Pensión deriva del término latín *pensio*. Pensión es sinónimo de Renta. Significa cantidad que se paga, anual o mensualmente, por algún servicio. Verbigracia, *pagar pensión en una casa de huéspedes, conceder una pensión a un inválido.*<sup>96</sup>

Por lo tanto, desde el punto de vista nominal, pensión equivale a renta o cierta cantidad de dinero.

Ahora bien, Rafael de Pina nos explica que Pensión es la "Cantidad que periódicamente perciben los funcionarios o empleados jubilados y las personas que como parientes tienen derecho a ella en caso de fallecimiento."<sup>97</sup>

Abundando acerca de la acepción del vocablo pensión, en el Diccionario Jurídico Mexicano, leemos que pensión es la "cantidad que se asigna a uno por méritos o servicios propios. Retribución económica que se otorga a trabajadores o empleados públicos al retirarse de sus actividades productivas, ya sea por haber cumplido determinado periodo de servicios o por padecer de alguna incapacidad permanente para el trabajo. Pago periódico de una cantidad en efectivo que se hace a los familiares o beneficiarios de dichos trabajadores o empleados cuando éstos fallecen y aquéllos reúnen las condiciones fijadas en las leyes, convenios colectivos o estatutos especiales, por tener derecho a tales percepciones. Cuotas asignadas por instituciones de seguridad social a los asegurados o a sus causahabientes cuando éstos hayan llenado los requisitos establecidos para su disfrute."<sup>98</sup>

<sup>96</sup> GARCIA PELAYO Y GROSS, Ramón. *Pequeño Larousse Ilustrado*. 12ª. Edición. Larousse. México, 1987, p. 786.

<sup>97</sup> DE PINA, Rafael. Ob. Cit., pp. 401 y 402.

<sup>98</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. T. P-Z. Ob. Cit., p. 2377.

De modo que las pensiones son prestaciones económicas de previsión social del trabajo y asignadas por instituciones de seguridad social. Y pensionado es la persona física que recibe esas prestaciones. El jurislaboralista González y Rueda<sup>99</sup> enuncia las características comunes de las pensiones. Algunas de tales características las hemos relacionado con el contenido de los artículos de la Ley del ISSSTE. A saber:

1. El derecho nace cuando el trabajador o sus familiares se colocan en los supuestos que establece la ley (art. 48) y que es imprescriptible.
2. Las parcialidades que no se reclamen en los cinco años siguientes a la fecha en que fueren exigibles, prescriben a favor del Instituto (art. 186)
3. Deben solicitarse por escrito y acompañar la documentación respectiva, inclusive la constancia de licencia prepensionaria o el aviso oficial de baja (art. 49).
4. No es obligatorio solicitarlas al colocarse en los supuestos de la Ley; a conveniencia del interesado pueden diferirse. Éste puede, si lo desea, solicitar el cálculo de la pensión que le correspondería y con base en la información que se le proporcione, determinar si le conviene seguir trabajando o solicitar la pensión. La excepción podría ser al colocarse en estado de invalidez que le impida seguir laborando.
5. Cuando sea deseable conservar el importe que correspondería por indemnización Global, es conveniente manifestarlo expresamente por escrito, a fin de evitar que pudiera hacerse valer la prescripción en su contra.
6. Las pensiones deben entregarse dentro de los 90 días siguientes a la fecha de entrega de la documentación requerida. Si al terminar ese plazo no se ha concedido oficialmente, el Instituto debe pagar a título provisional, el 100% de la pensión probable, si el trabajador ya estuviera separado definitivamente del servicio, durante todo el tiempo que dure el trámite y a reserva de hacer los ajustes que procedan.

---

<sup>99</sup> GONZALEZ Y RUEDA, Porfirio Teodomiro. Ob. Cit., pp. 360 y 361.

7. Se otorgan por cuota diaria (art. 57).
8. Solamente pueden recibirse dos o más pensiones cuando sea expresamente permitido por la Ley como compatibles (art. 51).
9. Expresamente son incompatibles. Es decir, no se pueden otorgar ni recibir conjuntamente, las de retiro por edad y tiempo de servicios con la de jubilación y/o cesantía en edad avanzada y/o invalidez no derivada de riesgos de trabajo o dos de ellas entre sí. Si se cumplen los requisitos para más de una, se otorga la elegida por el interesado.
10. Únicamente cuando no se ha disfrutado de una pensión es posible tener otra en mejores condiciones.
11. La única pensión que se puede renunciar -de hecho se extingue- es la de invalidez al recuperar la aptitud para el trabajo.
12. El importe total de las pensiones que se entreguen a un pensionista o familiares de trabajador o pensionista fallecido no pueden exceder del 100% del salario regulador ni del equivalente a diez veces el salario mínimo general. El sueldo regulador es el promedio del sueldo básico o equivalente percibido en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja o fallecimiento.
13. Se incrementan en la misma época y en la misma proporción que los salarios de los trabajadores en activo.
14. No origina descuentos por impuestos o aportaciones, salvo las pensiones superiores a la mínima para el seguro de enfermedades y maternidad, medicina preventiva y servicios de rehabilitación física y mental.
15. Se complementan con un aguinaldo anual, igual al número de días que se concedan a los trabajadores en activo, o la proporción que corresponda a un periodo menor.
16. Si por otras disposiciones deben concederse beneficios mayores o complementarios, estos serán a cargo de la dependencia o entidad correspondiente.
17. Toda fracción de más de seis meses se considera año completo. Los pensionados tienen derecho a recibir los incrementos en prestaciones en

dinero que se otorguen a los trabajadores en activo, siempre que sean compatibles con su pensión (art. 59).

Pues bien, la pensión por jubilación se contempla en el artículo 60 de la Ley del ISSSTE. Y las condiciones en que se otorga son las siguientes:

- Que el trabajador tenga un mínimo de 30 años (28 si es mujer) de servicios y de aportaciones al Instituto.
- Que cause baja del servicio.

En cuanto al monto de la pensión, el mismo precepto determina el 100% del sueldo regulador<sup>100</sup>. Con la restricción de que el importe de la pensión, solo o conjuntamente con otra pensión compatible, no deberá exceder el equivalente a diez veces el salario mínimo general.

La percepción del pago de la pensión por jubilación comenzará a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo antes de causar baja.

#### 4.2.4. Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios.

Tiene derecho a esta pensión el trabajador que reúna los requisitos señalados en los artículos 61 y 62, que son:

- Haber cumplido 55 años de edad;
- Tener por lo menos 15 años de servicios y hasta 29 e igual tiempo de aportaciones al Instituto;
- Causar baja del servicio.

<sup>100</sup> Sueldo regulador es el promedio del sueldo básico o equivalente, del último año inmediato anterior a la fecha de la baja.



Para computar los plazos, se considera uno solo de los empleos que tenga el trabajador. Esto, en virtud del contenido del artículo 62 de la ley, que ordena: "El cómputo de los años de servicios se hará considerando uno solo de los empleos, aun cuando el trabajador hubiese desempeñado simultáneamente varios, cualesquiera que fuesen; en consecuencia para dicho cómputo se considerará por una sola vez, el tiempo durante el cual haya tenido o tenga el interesado el carácter de trabajador."

Para calcular el monto de la pensión se toma como base el sueldo regulador o similar, sin exceder el equivalente a diez veces el salario mínimo general dictaminado por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. A ese importe se aplican los factores que establece el artículo 63, de acuerdo a los años de servicios y aportaciones:<sup>101</sup>

- Por 15 años, el 50%.
- De 16 a 25 años, el 50% más 2.5% por cada año.
- De 26 a 29 años, el 50% por los primeros, más 2.5% por cada año hasta los 25 años, más 5.0% por cada año que exceda a 25.

Por ejemplo, un trabajador con 17 años de servicios y aportaciones, recibirá el 55% del sueldo regulador (50% por los primeros 15 años, más 2.5% por el año 16, más 2.5 por el año 17). El trabajador que tuviera 27 años de servicios e igual número de años de aportaciones, recibirá el 85% del sueldo regulador (50% por los primeros 15 años, más 25% por los 10 años siguientes, más 5.0% por el año 26, más 5.0% por el año 27).

---

<sup>101</sup> Deben conjuntarse años de servicios y de aportaciones. La carencia de años de servicios no puede compensarse con aportaciones extras.

#### 4.2.5. Pensión por invalidez.

La pensión por invalidez se otorga a los trabajadores que reúnan los requisitos que establecen los artículos 67, 68 y 69 de la Ley del ISSSTE, mismos que consisten en:

- Que esté inhabilitado física o mentalmente por causas ajenas al servicio o desempeño de su empleo;
- Que tenga por lo menos 15 años de servicios e igual tiempo de aportaciones al Instituto;
- Que no sea consecuencia de un acto intencional u originado por algún delito en que el trabajador sea responsable;
- Que se origine en fecha posterior a la de su nombramiento;
- Que sea solicitada por escrito;
- Que el trabajador se someta a los reconocimientos y tratamientos médicos que el Instituto determine.

Respecto al monto de la pensión de invalidez, se calcula en los mismos términos que señalamos para la de retiro por edad y tiempo de servicios. Es decir, 50% por los primeros 15 años de servicios y aportaciones al Instituto, más 2.5% por cada uno de los años 16 al 25, más 5.0% por cada uno de los años 26 al 29.

La pensión por invalidez se suspende si el solicitante o pensionista:

- Desempeña otro trabajo remunerado en alguna de las dependencias o entidades públicas incorporadas al Instituto (art. 71, frac. I).
- Se niega injustificadamente a las investigaciones y tratamientos determinados por el Instituto, salvo que se trate de afección mental (art. 71, frac. II).

El pensionado no tiene derecho a reclamar las parcialidades de la pensión que corresponda al periodo de suspensión. La pensión se reanuda

cuando desaparezcan las causas que originaron la suspensión (art. 71, *in fine*).

Según el artículo 72, la pensión se revoca:

- Si el trabajador recupera la capacidad de trabajo, y puede desempeñar su mismo empleo u otro igual en sueldo y categoría al que tenía al ocurrir la invalidez, independientemente de que el trabajador lo acepte o no;
- Si desempeña otro trabajo remunerado.

Ahora bien, si el trabajador sin causa justificada no acepta la reinstalación, la pensión se deja de pagar. Si la dependencia o entidad no restituye en su empleo o no le asigna otro con las características señaladas, la pensión se seguirá otorgando con cargo a la dependencia o entidad correspondiente (art. 72, *in fine*).

Con todo, cabe señalar que existe cierta incongruencia y discriminación en las causas de revocación de la pensión de invalidez. Porque al pensionista o solicitante que desempeñe un trabajo remunerado y que implique incorporación al Instituto, se le suspende aquélla o los trámites para otorgarla. Y a quien desempeñe cualquier otro trabajo remunerado se le revoca o no se le concede.

#### 4.2.6. Pensión por causa de muerte.

Tienen derecho a la pensión por causa de muerte:

- Los familiares del trabajador fallecido por causas ajenas al servicio: cualquiera que haya sido su edad, si contribuyó al Instituto al menos durante 15 años. O si había cumplido 60 años

de edad y un mínimo de 10 años de aportaciones al Instituto (art. 73).

- Los familiares del pensionado que haya generado por sí mismo la pensión de que disfrutaba (art. 76).

En tal virtud, se otorgan la pensiones siguientes:

- a) Viudez o concubinato y orfandad, o
- b) Ascendencia (art. 75).

Tocante al monto de las pensiones, por trabajadores con 15 o más años de contribuciones al Instituto:

- se aplican las bases de la pensión de retiro por edad y años de servicios.

Por trabajadores con 60 años de edad y mínimo de 10 años de aportaciones al Instituto:

- Se aplican las bases del seguro de cesantía en edad avanzada.

Por el pensionado, el equivalente al 100% de la pensión que venía disfrutando.

En cuanto a la distribución de la pensión, la cantidad total de la misma se divide entre quienes tengan derecho. Si alguno lo pierde, su parte se reparte proporcionalmente entre los demás (art. 75, frac. VI). El mismo artículo 75 señala a los beneficiarios en orden de preferencia:

- 1) La esposa, si no hay hijos.
- 2) La esposa y los hijos menores de 18 años y hasta los 25 si acreditan cursar estudios a nivel medio superior, son solteros y no realizan trabajo remunerado. Participan los hijos incapacitados o

- imposibilitados parcial o totalmente para trabajar, cualquiera que sea su edad. Los hijos adoptivos solamente tienen derecho a participar si la adopción se realizó antes de que el trabajador o pensionista cumpla 55 años de edad.
- 3) Los hijos solos, si la esposa supérstite está excluida (no tiene derecho si contrae matrimonio o entra en concubinato).
  - 4) La concubina sola, si los hijos procreados con el fallecido no reúnen los requisitos.<sup>102</sup>
  - 5) La concubina en concurrencia con los hijos, si todos reúnen los requisitos necesarios o con los que los reúnan.
  - 6) El esposo (o concubinario) solo, o en concurrencia con los hijos.<sup>103</sup>
  - 7) La madre y el padre conjunta o separadamente, cuando no existan *cónyuge, hijos, concubina o concubinario con derecho*. A falta de ellos participan otros ascendientes.<sup>104</sup>
  - 8) La divorciada que haya estado recibiendo pensión alimenticia por condena judicial, *cuando no haya otros beneficiarios con derecho a la pensión*.

El artículo 79 de la Ley en estudio, señala los diferentes supuestos en que los derechos a percibir esta pensión se pierden. En tal sentido, la pensión de viudez se paga mientras la beneficiaria no contraiga matrimonio o entre en concubinato. Al contraer matrimonio recibe como última prestación el importe equivalente a seis meses de pensión (frac. II). En caso de entrar en concubinato se pierde la pensión sin derecho a la

<sup>102</sup> Para que la concubina sea reconocida debe acreditar haber vivido con el trabajador o pensionista como si fuera su esposa durante los cinco años anteriores al fallecimiento, o haber procreado hijos con el fallecido. Si existe más de una concubina, ninguna tienen derecho

<sup>103</sup> Para que el esposo o concubinario sea reconocido debe ser mayor de 55 años de edad o estar incapacitado para trabajar y haber dependido económicamente de la fallecida, siempre que ambos hayan permanecido libres de matrimonio durante el concubinato. Si existiese más de una relación de este tipo, ninguno tiene derecho (art. 75 fracs. III y IV).

<sup>104</sup> Para que estos ascendientes tengan derecho deben acreditar haber dependido económicamente del trabajador o pensionista fallecido, durante los 5 años anteriores a la defunción

indemnización. La disposición es aplicable también para la concubina, viudo o concubinario y para la divorciada con derecho a pensión.

Esta pensión genera una ayuda para gastos de funeral. Se otorga a familiares de pensionados fallecidos. El Instituto debe pagar el importe equivalente a 120 días de pensión (art. 81).

#### **2.4.7. Pensión por cesantía en edad avanzada.**

Está contemplada en el artículo 82 de la Ley del ISSSTE. Y las condiciones en que se otorga son las siguientes:

- Que el trabajador se separe voluntariamente del servicio o quede privado de trabajo remunerado (por cualquiera otra causa diferente a la separación voluntaria) después de haber cumplido 60 años de edad;
- Que haya cotizado en el Instituto por lo menos durante 10 años.

El monto de la pensión (de acuerdo al artículo 83) se determina aplicando un por ciento al sueldo regulador o su equivalente, conforme a la siguiente tabla:

60 años de edad	40%
61 años de edad	42%
62 años de edad	44%
63 años de edad	46%
64 años de edad	48%
65 o más años de edad	50%

Se entiende que para todas las edades se requiere por lo menos 10 años de servicios y de cotización al Instituto.

Respecto a la compatibilidad, suspensión y reanudación de esta pensión, cabe ponderar que el otorgamiento de la pensión de cesantía en edad avanzada excluye cualquiera otra de este grupo (jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios e invalidez). Así lo prevé el artículo 85 de la Ley del ISSSTE. Asimismo, si el pensionado reingresa al régimen obligatorio, la pensión se suspende. Si al volver a causar baja ha generado derechos que le permitan obtener una mayor, se cancela la primera. En caso contrario, se reanuda.

#### **4.2.8. Del sistema integral de crédito.**

El sistema integral de crédito es regulado por la Ley del ISSSTE, en sus artículos 91 a 136. Se contempla la siguiente clasificación de créditos:

- a) Créditos a corto plazo (arts. 91 a 96);
- b) Préstamos a mediano plazo para adquisición de bienes de uso duradero (arts. 97 a 99);
- c) Crédito para vivienda (arts. 100 a 126 bis-G).
- d) Arrendamiento y venta de vivienda (arts. 127 a 136).

Aludiremos concisamente a cada uno de tales créditos, de acuerdo a los diferentes preceptos de la Ley en cita.

Los créditos a corto plazo se otorgarán de acuerdo a las reglas que prescribe el artículo 91, mismas que son las siguientes:

- I. a quienes hayan cubierto al Instituto las cuotas y aportaciones por más de un año;
- II. Mediante garantías del total de dichas cuotas y aportaciones a que se refieren las fracciones II de los artículos 16 y 21 de la Ley.
- III. El monto del préstamo se registrará por las siguientes bases:

- a) Hasta el importe de cuatro meses de su sueldo básico, cuando el solicitante tenga de seis meses a cinco años de aportaciones;
- b) Hasta el importe de 5 meses de su sueldo básico, cuando el solicitante tenga de 5 a 10 años de aportaciones;
- c) Hasta el importe de 6 meses de su sueldo básico, cuando el solicitante tenga 10 o más años de aportaciones.

IV. El plazo para el pago del préstamo y el interés anual sobre saldos insolutos serán los que, mediante acuerdos generales, fije la Junta Directiva, en vista de los recursos disponibles y observando el grado de recuperación, la equidad, la importancia de la cobertura y la utilización racional de los recursos asignados a esta prestación;

V. Cuando el préstamo sobrepase el monto de las aportaciones, el excedente se garantizará con un fondo especial llamado fondo de garantías, que constituyan los interesados mediante el pago de primas, en los términos que fije la Junta Directiva. Dicho fondo se registrará contablemente por separado de los demás ingresos y egresos del Instituto;

VI. El monto del préstamo y los intereses serán pagados en abonos quincenales iguales, en un plazo no mayor de 48 quincenas.

VII. El monto del préstamo lo constituirá el capital y los intereses calculados durante el plazo del mismo.

Los trabajadores y pensionistas que lo soliciten, podrán obtener *préstamos para adquirir bienes de uso duradero* que tengan en venta los centros comerciales y las tiendas del Instituto, si satisfacen las condiciones que establece esta Ley en el caso de los préstamos a corto plazo y las del reglamento respectivo (art. 97). En el otorgamiento de aquéllos préstamos, se considerará el monto del sueldo y la amortización creciente (art. 98). Asimismo, se otorgarán mediante las garantías que acuerde la Junta Directiva, y el plazo mayor que se concederá para estas adquisiciones, será de 15 años (art. 99).



En cuanto al *crédito para vivienda*, el artículo 100 de la Ley del ISSSTE dispone que para los fines a que se refieren las fracciones XI, inciso f) del Apartado B del artículo 123 constitucional; el inciso h) de la fracción III de la LFTSE; Y LAS FRACCIONES XIII Y XIV del artículo 3º de esta Ley, se constituirá el **Fondo de la Vivienda**. Mismo que tiene por objeto:

I. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria, o bien a través del otorgamiento de una garantía personal, en los casos que expresamente determine la Comisión Ejecutiva. Estos préstamos se harán por una sola vez.

II. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores que carezcan de ellas.

Ahora bien, los recursos del fondo se integran:

1. Con las aportaciones que las dependencias y entidades enteren al Instituto por el equivalente a un 5% del sueldo básico de sus trabajadores,
2. Con los bienes y derechos adquiridos por cualquier título, y
3. Con los rendimientos que se obtengan de las inversiones de los recursos referidos (art. 101).

Asimismo, los recursos del fondo se destinarán:

1. Al otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor por más de 18 meses en el Instituto. El importe de estos créditos deberá aplicarse a la adquisición, construcción, reparación o pago de enganche de habitaciones.
2. Al financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales para ser adquiridos por los trabajadores, mediante créditos que otorgue el Instituto.

3. Al pago de capital e intereses de la subcuenta del Fondo de la Vivienda de los trabajadores en los términos de Ley;
4. A cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del fondo conforme a esta Ley,
5. A la inversión de inmuebles destinados a sus oficinas y de muebles estrictamente necesarios para el cumplimiento de sus fines (art. 103).

Tocante al arrendamiento y venta de vivienda, el Instituto proporcionará, a los trabajadores, habitaciones en arrendamiento con opción de venta (art. 127). Los créditos a que se refiere este capítulo no excederán del 80% del avalúo fijado por Institución bancaria (art. 128).

La enajenación de las habitaciones, podrá hacerse por medio de venta a plazos con garantía hipotecaria o con reserva de dominio, o por medio de promesa de venta (art. 135). Y los arrendamientos, con opción de venta, de habitaciones a los trabajadores y pensionistas, se regirán por las disposiciones reglamentarias que dicte la Junta Directiva (art. 136).

#### **4.2.9. De las prestaciones sociales y culturales.**

Respecto a prestaciones sociales, cabe señalar que el Instituto atenderá las necesidades básicas del trabajador y su familia a través del apoyo de servicios que contribuyan al apoyo asistencial y la protección del poder adquisitivo de sus salarios (art. 137).

De manera que el Instituto proporcionará a precios módicos los servicios sociales siguientes:

1. Venta de productos básicos y de consumo para el hogar;
2. De alimentación económica en el trabajo;
3. Centros turísticos;

4. Servicios funerarios; y los demás que acuerde la Junta Directiva (art.138).

En cuanto a las prestaciones culturales, el Instituto proporcionará servicios culturales, mediante programas culturales, recreativos y deportivos que tiendan a cuidar y fortalecer la salud mental e integración familiar y social del trabajador, y su desarrollo futuro (art. 140).

En vista de ello, el Instituto ofrecerá los siguientes servicios:

1. Programas culturales;
2. Programas educativos y de preparación técnica;
3. De capacitación;
4. De atención a jubilados, pensionados e inválidos,
5. Campos e instalaciones deportivas para el fomento deportivo;
6. Estancias de bienestar y desarrollo infantil (art. 141).

#### **4.3. Del régimen voluntario.**

Este régimen, como su denominación lo indica, es voluntario para ambas partes el celebrarlo. Esto es, debe haber acuerdo de voluntades para que surjan las obligaciones: el pago de las cotizaciones y la prestación de los servicios. Con este régimen el ISSSTE ( y también el IMSS) pretende incorporar al beneficio de la seguridad social a toda clase de grupos humanos, manifestando de esta manera el principio de UNIVERSALIDAD en el servicio público de la seguridad social.

#### **4.3.1. Continuación voluntaria en el régimen obligatorio del seguro de enfermedades, maternidad y medicina preventiva.**

El trabajador que deje de prestar sus servicios en alguna dependencia o entidad y no tenga la calidad de pensionado, habiendo cotizado para el Instituto cuando menos durante **cinco años**, podrá solicitar la continuación voluntaria en el régimen obligatorio del seguro de enfermedades y maternidad y medicina preventiva. Al efecto cubrirá íntegramente las cuotas y las aportaciones que correspondan conforme a esta Ley del ISSSTE (art. 142).

Dicha continuación voluntaria deberá solicitarse dentro de los 60 días siguientes al de la baja del empleo (art. 143).

Conforme al artículo 144 de la misma Ley, la continuación voluntaria dentro del seguro mencionado terminará por:

- 1) Declaración expresa del interesado,
- 2) Dejar de pagar oportunamente las cuotas y aportaciones,
- 3) Ingresar nuevamente al régimen obligatorio de esta Ley.

#### **4.3.2. La incorporación voluntaria al régimen obligatorio.**

El artículo 146 de la Ley del ISSSTE establece que el Instituto podrá celebrar convenios con las entidades de la Administración Pública y con los Gobiernos de los Estados o de los Municipios, a fin de que sus trabajadores y familiares derechohabientes reciban las prestaciones y servicios del régimen obligatorio de la misma Ley. El dispositivo aclara que la incorporación podrá ser total o parcial.

#### **4.4. Beneficios y prestaciones sociales que reciben los trabajadores en los Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.**

Los denominados colaboradores voluntarios en los Módulos no se les reconoce la calidad de trabajadores o servidores públicos, aun cuando tengan laborando más de seis meses en los Módulos. Es por eso que no gozan de las condiciones de trabajo que consagran a su favor la Constitución y los Estatutos laborales respectivos.

En efecto, los colaboradores voluntarios trabajan jornadas laborales de 10 o más horas. Si bien tienen dos días de descanso semanal (sábado y domingo), en forma incierta pues depende esto de las labores especiales que se requieren en el Módulo o fuera de éste, los periodos vacacionales dependen también de las actividades de la propia Asamblea o los Módulos, a saber, periodos de sesión extraordinarios, eventos especiales, aprobación de la ley de Egresos e Ingresos etc.

Cabe señalar que los periodos vacacionales están sujetos también al criterio del Diputado responsable. Pues la misma Asamblea no reconoce a los colaboradores como trabajadores. Esto, se entendería en parte, mas no se justificaría, si todos los colaboradores voluntarios fueran considerados como trabajadores de confianza, pero ello no es así. Porque entre los mismos, existen secretarias, mensajeros, abogados, economistas, administradores de empresa, etc, que realizan funciones no catalogadas como de un empleo de confianza.

Por otra parte, en cuanto al salario o compensación, que fija cada Diputado responsable del Módulo según las Normas Generales, todo lo que gira en torno a él es un enigma. No se sabe cuanto gana uno u otro colaborador voluntario, ni bajo que criterios se asigna el salario o compensación. Los colaboradores voluntarios, dada su vulnerabilidad, no

quieren crear suspicacias que pudieran poner en peligro su "estabilidad" en el empleo. Con lo cual, no se atiende el principio de igualdad en el empleo, ni las normas protectoras y privilegios del salario. Como consecuencia de ello, y en contraste con los principios laborales, existe una competencia disfrazada en el ámbito laboral por parte de los denominados colaboradores voluntarios. Esto acarrea también como efecto, que se vulnere el principio de **colaboración laboral**,<sup>105</sup> con lo cual se perjudica evidentemente el desempeño del óptimo servicio público.

Ante esto, es necesario aclarar que los Diputados titulares de los Módulos no son responsables de las condiciones laborales en que trabajan los colaboradores en los mismos, pues ellos se ciñen a lo establecido por la Asamblea Legislativa, a través de las Normas Generales de Operatividad de aquéllos, del Comité de Administración y los demás órganos competentes de la propia Asamblea.

También es justo reconocer que a los trabajadores en los Módulos se les otorga cada fin de año un aguinaldo (como regalo en dinero por pascua de Navidad), proporcional al tiempo de servicio, así como vales de despensa canjeables en centros comerciales. Sin embargo, todo es como una dádiva, no un derecho ganado. De manera que si un fin de año no se otorgan tales regalos, el trabajador del Módulo, so pena de nota desfavorable o despido, no tiene derecho a reclamar. Esto se entiende, porque la Asamblea Legislativa no los reconoce como servidores públicos.

Con todo, no dejamos de reconocer la ingente labor que los Diputados responsables de cada Módulo tienen que realizar ante las condiciones indicadas, para brindar un buen servicio a la Ciudadanía del Distrito Federal, como en la mayoría de los casos lo hacen.

---

<sup>105</sup> Este principio laboral no lo menciona la doctrina, sin embargo nosotros lo consideramos adecuado, porque en todo centro de trabajo se debe colaborar, no competir.

Por lo que respecta a la seguridad social de los trabajadores en los Módulos de Atención Orientación y Quejas Ciudadanas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura, la situación no mejora. A pesar de ser intrínsecamente servidores públicos y trabajadores de base, los que tienen más de seis meses laborando, de acuerdo al artículo 6º de la LFTSE, la Asamblea Legislativa y el Gobierno del Distrito Federal no les reconocen tal calidad. De modo que no están incorporados al régimen obligatorio de seguridad social que contempla la ley del ISSSTE. En virtud de ello, estos trabajadores no disfrutan de las prestaciones y beneficios sociales a que tienen derecho.

En efecto, verbigracia, cuando un trabajador en el Módulo se enferma, no existe quien le certifique su enfermedad. Y si llega a faltar a su trabajo por ese motivo, surgen suspicacias al respecto. Generándose, así, un ambiente de desconfianza por parte del Diputado responsable del módulo y del denominado colaborador voluntario o servidor público. Lo cual repercute de manera negativa en el servicio a la ciudadanía.

Cabe señalar que no se podría esgrimir que los denominados colaboradores, por ser trabajadores de confianza se encuentran en la situación de referencia. Por la sencilla razón de que no son trabajadores de confianza. Pero, aunque lo fueran tendrían derecho a disfrutar los seguros, prestaciones y servicios de la seguridad social. Esto, en virtud de lo que dispone la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 constitucional, misma que transcribimos en seguida:

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

Sin embargo, reiteramos que la mayoría de los denominados colaboradores en los Módulos no son trabajadores de confianza. En principio

porque, como lo manda el dispositivo constitucional invocado, no existe Ley que catalogue dichos cargos como de confianza.

Al respecto la LFT, en su artículo 9, dispone que "La categoría de trabajador de confianza depende de la **naturaleza de las funciones** desempeñadas y no de la **designación que se dé al puesto**. Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento."

Llevando más luz al tema que tratamos, el maestro Mario de la Cueva explica que "La categoría de trabajador de confianza no está contemplada en la *Declaración derechos sociales*, pero no creemos que su aceptación en la Ley del Trabajo viole las normas constitucionales, porque los trabajadores de confianza son trabajadores que disfrutan de todos los beneficios del artículo 123 (constitucional), con las modalidades, que no destruyen aquellos beneficios, derivadas de la naturaleza de sus funciones. Esta consideración explica que se trate de una categoría de excepción que solamente se justifica en razón de la naturaleza de las funciones; por lo cual, **en todos los problemas que surjan en materia de interpretación, existirá la presunción *juris tantum* de que la función no es de confianza, en forma tal que será indispensable probar que, de conformidad con la naturaleza de las funciones, se dan los caracteres de la excepción. ... (de manera que) "no es la persona quien determina que su función sea de confianza, sino que es la naturaleza de la función lo que produce la condición del trabajador."**<sup>106</sup>

Por otra parte, la LFTSE, artículo 5º, en su parte conducente, señala que son trabajadores de confianza:

<sup>106</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo derecho Mexicano del Trabajo.. T. I. Ob. Cit., p. 157.



"III. En el Poder Legislativo: En la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, el director General de Administración, el Oficial mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del congreso.

"En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

"En la Cámara de Senadores: Oficial mayor, Tesorero y Subtesorero."

Por lo tanto, no se puede equiparar como trabajadores de confianza a los denominados colaboradores en los Módulos. Por el contrario, éstos son servidores públicos de base, que deben de disfrutar los beneficios mínimos laborales y de seguridad social que les consagran la Constitución y las leyes respectivas. En consecuencia, deberían tener fijeza en su empleo, aún después de que termina la Legislatura correspondiente del Diputado responsable del Módulo. Su cese o suspensión del cargo sólo debería obedecer a la existencia de una causa justificada en los términos que fije la Ley.

Al respecto, son acertadas las palabras del maestro José Dávalos cuando dice: "En el ámbito burocrático es común que en el cambio de administración, un jefe les pida a los trabajadores que firmen su renuncia al puesto que vienen desempeñando. Los tribunales del trabajo han resuelto que en estos casos es evidente que en la presentación de aquella renuncia no operó la libre y espontánea voluntad del trabajador, el que obró coaccionado, por presión de uno de sus superiores, y se le regresa al puesto. Pero el trabajador tiene que demostrar que efectivamente su jefe le pidió que presentara la renuncia.

**"Cuando el sol del empleo se oculta, en la casa del trabajador todo es oscuridad y frío."<sup>107</sup>**

#### **4.4.1. Necesidad de hacer cumplir sus derechos en materia de trabajo, previsión y seguridad sociales.**

Las Normas Generales para la Operatividad de los Módulos ordenan que en cada Módulo no habrá más de 10 colaboradores voluntarios. Con esto, se intenta evitar que los mismos trabajadores se asocien en sindicatos.

Es evidente, y tal vez necesario para la época en que se crearon los Módulos, que la normatividad aplicable intentó evitar reconocer la calidad de servidores públicos a los denominados colaboradores voluntarios. Sin embargo, ante tal vacío jurídico, los resultados pueden ser contraproducentes. Además, no se puede soslayar el mandato del pueblo a través de las declaraciones de derechos sociales de 1917 y de 1960, de proteger a todos los trabajadores con los derechos laborales mínimos indispensables (e irrenunciables) para conducir una vida digna y decoroso.

De igual manera, no se debe olvidar el principio de UNIVERSALIDAD de la seguridad social. Mismo que implica la impostergable obligación, por parte del Estado, de proteger a todo ser humano **en situación de necesidad**. Pero es evidente que, en el caso de denominados colaboradores voluntarios en los Módulos, dicho principio brilla por su ausencia. En razón de esto, es prioritario y urgente reconocer a tales colaboradores su calidad de servidores públicos y, en consecuencia, incorporarlos al régimen obligatorio de la Ley del ISSSTE, así como garantizarles los derechos laborales que les pertenecen.

<sup>107</sup> DAVALOS MORALES, José. La Renuncia al Empleo, Periódico El Universal. Año LXXXVI. Tomo CCCXL. Número 30,803. México, D. F. Sábado 23 de febrero de 2002, p. A20

En tal virtud, consideramos que es necesario hacer cumplir ese mandato del pueblo, así como atender el principio de universalidad indicado. Para ello se requiere legislar al respecto. Es pertinente reformar la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Reglamento para el Gobierno Interior de la misma Asamblea, así como las Normas Generales para la Operatividad de los Módulos. Consideramos que esta labor concierne fundamentalmente, a través de la iniciativa correspondiente, al Comité de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como al Comité de Administración de la propia Asamblea.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** El **Derecho Social** es el conjunto de normas jurídicas que protegen a los que viven de su trabajo, así como a los individuos social y económicamente débiles. Sus normas (también de índole económica) procuran establecer un sistema de instituciones y controles para lograr la nivelación o equilibrio de las desigualdades, a fin de que alcancen aquellos individuos su plena realización, se logre el bien común y la justicia social; la cual, como principio dinámico, pretende dignificar la persona humana y humanizar la vida jurídica y económica. Nació desde el momento en que aparecieron los primeros grupos sociales, pero su estudio, análisis y crítica se comenzó a hacer recientemente.

**SEGUNDA.** El **Derecho del Trabajo** es una rama del Derecho Social. Es el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones de trabajo. Se desarrolla principalmente en la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 constitucional, y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria de apartado "B" del mismo artículo. Sus principios fundamentales consisten en la idea del trabajo como un derecho y un deber sociales, la irrenunciabilidad de derechos, la libertad e igualdad del trabajo, y la estabilidad en el empleo.

**TERCERA.** La **Previsión Social del Trabajo** es el conjunto de principios, normas, instrumentos e instituciones que el Estado impone unilateral y obligatoriamente para preservar la salud, ingreso y medios de subsistencia de los trabajadores sujetos a relación laboral subordinada. Es una obligación de los empresarios derivada de las relaciones de trabajo. Contiene normas protectoras de la persona, del salario, normas reparadoras de riesgos (o siniestros) y de prevención de riesgos. La **Seguridad Social del Trabajo** se define en semejantes términos que la previsión, solo se distingue en que las normas y principios de la seguridad social son para elevar el nivel de vida de

esos mismos trabajadores. También contiene normas protectoras de la persona y del salario, así de solidaridad social.

**CUARTA. La Seguridad Social** ha convertido a la previsión Social (del trabajo) en una parte de ella. Se erige como estatuto autónomo, con la pretensión de extender sus beneficios a todos los seres humanos en estado de necesidad. **El Derecho de la Seguridad Social** es un conjunto de normas e instituciones jurídicas, mediante las cuales el estado pretende alcanzar la justicia social a favor de los trabajadores y de todos los seres humanos en situación de necesidad, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley, garantizándoles una vida laboral e integral decorosa en el presente y en el futuro.

**QUINTA.** Una de las acepciones del vocablo **Trabajo** se refiere al esfuerzo humano aplicado a la producción de riqueza, se usa en contraposición de capital. **Trabajar** significa ocuparse en cualquier ejercicio, obra o ministerio. También se le define como la actividad humana dirigida a la producción de cosas materiales o espirituales, a al cumplimiento de un servicio público o privado. Para nosotros, trabajo es toda actividad humana productiva socialmente útil.

**SEXTA.** El adjetivo **trabajador** se aplica al ser humano que trabaja. El cual es sujeto primario de las relaciones de trabajo... el eje en torno del cual gira el estatuto laboral. La LFT, artículo 8º párrafo primero, contiene el concepto de trabajador: "Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado". En tanto, la LFTSE, artículo 3º expresa: "Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales."

**SEPTIMA.** Partiendo de las consideraciones anteriores, se puede decir que los trabajadores al servicio del Estado son personas físicas que prestan sus

servicios para la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del Titular de una dependencia o de su representante y en virtud de nombramiento de autoridad competente o funcionario facultado para expedirlo. Conforme a la LFTSE, estos trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base (art. 4°).

**OCTAVA.** Son trabajadores de confianza los que enumera el artículo 5° de la misma Ley. Realizan principalmente funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización. Por disposición del artículo 8° quedan excluidos del régimen de la LFTSE. Pero por determinación de la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 constitucional gozan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social. En tanto, los trabajadores de base son, por exclusión, los no enumerados como de confianza. Los trabajadores de base serán inamovibles y sujetos al régimen de la Ley comentada. Los de nuevo ingreso serán inamovibles hasta después de seis meses de servicio, sin nota desfavorable en su expediente (art. 6°).

**NOVENA.** Patrón significa defensor, protector. La LFT vigente expresa en su artículo 10: "Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores."

**DECIMA.** La relación de trabajo es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrón por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de derechos sociales, de la ley del trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y los contratos ley y de sus normas supletorias. El artículo 20 de la LFT dice: "Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario." Así entonces, los elementos de la relación de trabajo

son subjetivos (trabajador-patrón) y objetivos (Prestación de un trabajo personal subordinado y pago de un salario).

**DECIMA PRIMERA.** En cuanto a la relación jurídica de trabajo de los Trabajadores al Servicio del Estado, dispone la Ley respectiva en su artículo 2º.: "Para los efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los **titulares** de las dependencias e instituciones citadas y los **trabajadores de base** a su servicio. En el Poder Legislativo las Directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación." El Titular es una persona física, un ser humano que preside una dependencia o cualquier Instancia pública, cuya voluntad pone en movimiento el orden jurídico y realiza los fines que una comunidad se ha propuesto.

**DECIMA SEGUNDA.** La naturaleza jurídica de la relación entre el Estado y sus servidores, sea cual sea la naturaleza del cargo de éstos, es siempre creada y originada a través de un **CONVENIO DE NOMBRAMIENTO**. Porque para que una persona se le pueda considerar servidor público, se requiere su aceptación respecto del nombramiento que se le ha conferido. Es decir, el Estado, mediante un funcionario facultado (titular u otro), presenta a la persona una **oferta, policitud o propuesta** de nombramiento y cuando tal persona la **acepta**, el **acto o convenio de nombramiento** empieza a generar efectos jurídicos. De lo contrario, se violaría la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 5º., pues establece que nadie está obligado a prestar servicios personales sin la justa retribución y sin su **plena voluntad o consentimiento**. Prueba de ello es lo dispuesto en el artículo 18 de la LFTSE, a saber: "El **nombramiento ACEPTADO** obliga a cumplir los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conforme a la ley, al uso y a la buena fe."

**DECIMA TERCERA.** La LFT, en su artículo 20 párrafo segundo, establece:

**"Contrato individual de trabajo**, cualquiera que sea su denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario." De manera que si se da la obligación de prestar un trabajo personal subordinado y la de pagar un salario, existirá un contrato de trabajo que estará sujeto a las normas laborales. Sin embargo, cabe señalar que el derecho del trabajo no le da prioridad al contrato, sino a la relación de trabajo, en la cual se actualiza y vive el trabajo desplegado por el trabajador. Tanto es así, que la ausencia del contrato escrito en nada afecta la existencia y validez de la relación de trabajo. Es decir, el trabajo no varía su esencia por la distinta naturaleza del acto o de la causa que le dio origen.

**DECIMA CUARTA.** El artículo 11 de la LFTSE señala: "En lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, **se aplicarán supletoriamente**, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimiento Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad." Ante esto, debe tenerse presente que la nueva Ley Federal del Trabajo, fuente supletoria del trabajo burocrático, dispone categóricamente que en la interpretación de las normas laborales se debe perseguir la **justicia social** y en caso de duda, debe aplicarse la norma más favorable al trabajador. Lo anterior se entiende porque esencialmente todos los trabajadores son iguales. La igualdad es un atributo de la naturaleza humana y no puede ser destruida por el género de actividad que se desempeñe.

**DECIMA QUINTA.** Las **condiciones generales de trabajo** son la parte esencial del derecho del trabajo. Equivalen a 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. Se refieren a tales condiciones, el artículo 56 y siguientes de la LFT, así como del 87 a 91 de la LFTSE.



**DECIMA SEXTA.** Correlativamente a los derechos de los trabajadores y patrones, existen obligaciones de los mismos. En la misma definición de la relación de trabajo, expresada en el artículo 20 de la LFT, encontramos dos obligaciones básicas. Una del trabajador: la prestación de un servicio o trabajo; otra del patrón: el pago de un salario. Éstas, a su vez, son generadoras de otras obligaciones (derivadas) y otros tantos derechos correlativos. Son consignadas de los artículos 132 a 135 de la LFT.

**DECIMA SÉPTIMA.** Para efectos de la LFTSE, Titulares lo son aquellos de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de otras Instituciones que su artículo 1º enumera. El maestro Trueba Urbina ha señalado que dichos titulares sólo son representantes del órgano estatal. Por lo que la relación jurídica de trabajo se establece entre los respectivos órganos estatales y los trabajadores. Nosotros pensamos que los titulares son representantes del Estado. De suerte que la relación de trabajo de los servidores públicos se establece entre ellos y el Estado. Porque es éste (persona moral) quien tiene personalidad jurídica y, por ende, puede ser patrón. De ahí el nombre de la Ley que regula las mismas relaciones. Empero, son los titulares (funcionarios, personas físicas) de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y demás instituciones aludidas, quienes ostensiblemente mantienen relaciones laborales con los trabajadores o servidores públicos, pero lo hacen en representación del Estado. Pues bien el artículo 43 de la LFTSE establece las obligaciones de los titulares. El artículo 32 de la misma Ley impone a los titulares la principal obligación de dar, consistente en pagar el salario a los trabajadores. Y las obligaciones de éstos las determina el numeral 44 del mismo ordenamiento legal.

**DECIMA OCTAVA.** Los Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas son instancias o espacios institucionales de la Asamblea Legislativa del Distrito federal, Il Legislatura, que de acuerdo a la

normatividad legal vigente brindan atención profesional, orientación eficaz y asesoría oportuna a las demandas y quejas que formulan los habitantes del Distrito Federal, en relación con el cumplimiento de las obligaciones que, las autoridades de éste, les corresponden en materia administrativa, de obras y de servicios.

**DECIMA NOVENA.** Las normas Generales para Regular la Operación de los Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas son de observancia obligatoria para los Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, responsables de la operación de los mismos. Y también regirán la actuación que en la materia realicen los Comités de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas y de Administración de la misma Asamblea. En caso de incumplimiento, se estará a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás Ordenamientos legales aplicables. De acuerdo a la misma normatividad, cada uno de los Diputados locales que conforman la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en igualdad de circunstancias, reciben el apoyo de la Legislatura para instalar y operar un Módulo de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas en el Distrito o circunscripción en que hubiesen sido electos. Entonces, si existen 66 Diputados locales, habrá 66 Módulos.

**DECIMASIMA.** La instalación y funcionamiento de los Módulos encuentran su fundamento legal y sustento jurídico en diversos artículos de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como del Reglamento para el Gobierno Interior de la misma Asamblea. A saber: el artículo 133 del Reglamento mencionado expresa que la gestión social es la "acción a través de la cual la Asamblea, por medio del Pleno, del Comité de Atención, Orientación y quejas Ciudadanas, de los Módulos de atención, Orientación y quejas ciudadanas o alguno de los Diputados, demanda de a autoridad administrativa competente la realización, continuación o suspensión de una acción pública relacionada con los intereses de la colectividad o con los derechos de los habitantes del Distrito Federal. Las

acciones que se realicen para este fin serán gratuitas." Asimismo, el párrafo segundo del artículo 136 del Reglamento en comento, otorga pleno reconocimiento a las instalaciones externas que la Asamblea implemente para brindar atención a la ciudadanía, como **INSTANCIAS OFICIALES** de las labores de gestión efectuadas por la misma Asamblea.

**VIGESIMA PRIMERA.** El Diputado responsable es quien tiene a su cargo el Módulo de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas. Debe velar por la correcta operación y funcionamiento del Módulo, garantizar que los servicios que se brinden a los ciudadanos, por los **colaboradores voluntarios** que apoyen los servicios que se presten en el Módulo, sean totalmente gratuitos, así como **designar** al grupo de **colaboradores voluntarios** que presten su apoyo en cada Módulo. Y Para el desempeño de sus funciones en la operación de los Módulos respectivos, los Diputados responsables recibirán **DOS PARTIDAS** diferentes, a saber:

1ª. Para el **pago de renta del local**. Cuya administración estará a cargo de la oficialía Mayor, la Tesorería y la Dirección General Jurídica.

2ª. Para cubrir **COMPENSACIONES** y gastos realizados por los **colaboradores voluntarios** de los Módulos y el **Fondo Fijo** para su gasto corriente y actividades de gestión.

**VIGESIMA SEGUNDA.** En cuanto a la organización interna de los Módulos, la Normatividad de éstos sugiere las siguientes áreas funcionales: Atención a la ciudadanía; Apoyo y asesoría jurídica; Seguimiento y evaluación de la gestión; Administración y apoyo informático. En los Módulos también se promoverá la autogestión de la ciudadanía, se capacitará a la población en el conocimiento de las leyes, con un enfoque formativo, y se intentará desarrollar en los ciudadanos una cultura basada en el diálogo, mediante el **conocimiento de las leyes que nos rigen**.

**VIGESIMA TERCERA.** El grupo de **colaboradores voluntarios** en los Módulos estará integrado de la siguiente manera:

- a) Coordinador de Módulo,
- c) Secretaria,
- d) Asesor jurídico,
- e) Asesor social,
- f) Técnico informático y

Prestadores de servicio social.

**VIGESIMA CUARTA.** El comité de Administración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal elaborará un formato por cada Diputado responsable del Módulo, con el fin de conocer los nombres de los **colaboradores voluntarios** que lo apoyarán en su gestión. En ningún caso el número de éstos podrá ser mayor a diez personas. **Las funciones que desempeñen los colaboradores voluntarios serán responsabilidad única y exclusiva de cada Diputado.** De ninguna manera tendrán una acreditación oficial de la Asamblea Legislativa. Los Diputados responsables de cada Módulo deberán expedir un oficio para acreditar a sus colaboradores voluntarios en cada asunto que sea necesaria su representación, así como cualquier gestión o trámite. En ningún caso los colaboradores voluntarios tendrán acreditación permanente. Las funciones que realicen los colaboradores voluntarios en los Módulos, serán gratuitas.

**VIGESIMA QUINTA.** Lo antes señalado es lo que establece la Normatividad aplicable a los Módulos de Atención, sin embargo **Colaborador** es la persona (física) que colabora. Asimismo, colaborar (del latín *collaborare*; de *cun, con y laborare*, trabajar) significa trabajar con otra u otras personas. Por consiguiente, el colaborador es un trabajador. En tanto, el adjetivo **voluntario** (del latín *voluntarius*) se refiere a lo que se hace por espontánea voluntad, sin estar obligado a ello. De modo que el adjetivo voluntario, con que se califica al colaborador o trabajador en los Módulos, se usa con la intención de dar a entender que el mismo colabora o trabaja de espontánea

voluntad, sin estar obligado a ello. Es decir, sin nombramiento expedido o sin figurar en las listas de raya. Lo cual no es así. Pero, aunque así fuera, bastaría la sola prestación del trabajo o servicio, para que el derecho del trabajo los protegiera. Porque, aplicando supletoriamente la teoría de la relación de trabajo, lo que se debe ponderar, para tal efecto, es la prestación del servicio bajo la dirección de otro, independientemente del acto o causa que le dé origen.

**VIGESIMA SEXTA.** Atendiendo a ello, los denominados **colaboradores voluntarios en los Módulos**, son trabajadores o servidores públicos porque prestan un servicio, que originalmente compete a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y lo desempeñan sujetándose a la dirección de ésta (mediante el Comité de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas y el de Administración) y de un Diputado responsable o titular del mismo Módulo. Ahora bien, el trabajo que desempeñan los trabajadores en los Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas, es un servicio socialmente útil; que si bien es gratuito para la ciudadanía, esto no implica que el mismo servicio deje de ser un trabajo. Porque éste no es una mercancía, sino que forma parte de la dignidad de la persona y, por ende, debe ser siempre protegido. Abundando en cuanto al adjetivo **voluntario(s)**, cabe señalar que se trabaja por necesidad. Ciertamente, todos trabajamos para satisfacer nuestras necesidades alimenticias y las de nuestra familia, sin tomar en cuenta la espontaneidad, voluntariedad u obligatoriedad. La necesidad es la misma en todos los trabajadores. Por ello, la prestación de un trabajo o servicio siempre trae aparejado, correlativamente, el pago de un salario o sueldo.

**VIGESIMA SEPTIMA.** En apoyo de nuestro dicho, cabe señalar que la designación de los colaboradores voluntarios en los Módulos, la realiza un Diputado responsable (de la asamblea legislativa) que, por lo tanto, se le considera **TITULAR** del Módulo y está a cargo del mismo. Resulta pues que el vocablo **Designación** (del latín *designatio-onis*) es acción y efecto de

designar una persona para cierto fin. A su vez, designar (de *designare*) significa señalar, denominar o NOMBRAR. Ahora bien, como apuntamos, para la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), artículo 3º, trabajador es toda persona que presta un servicio (físico, intelectual o ambos) en virtud de NOMBRAMIENTO expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales. El artículo 12 de la misma Ley reitera el requisito del nombramiento, al expresar: "Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de **nombramiento** expedido por el funcionario facultado para extenderlo..." Pues bien, nombramiento es acción y efecto de nombrar. Y nombrar (del latín *nominare*) es DESIGNAR por nombre, elegir, escoger. Por consiguiente, **NOMBRAMIENTO Y DESIGNACIÓN** son términos sinónimos. En tal virtud, nosotros pensamos que la designación de los trabajadores en los Módulos, hace las veces de nombramiento para los mismos. Por cierto, la Ley del ISSSTE corrobora nuestra aseveración de que la designación y nombramiento son términos sinónimos, ya que en su artículo 5º fracción III expresa: "Para los efectos de esta Ley, se entiende: Por trabajador, toda persona que preste sus servicios en las dependencias o entidades mencionadas, mediante DESIGNACIÓN LEGAL O NOMBRAMIENTO..." Por otra parte, en caso de existir duda al respecto, **debe prevalecer la interpretación más favorable al trabajador**, en virtud del principio laboral de *in dubio pro operario*..

**VIGÉSIMA OCTAVA.** Efectivamente, la designación o nombramiento de los trabajadores en los Módulos la realiza un funcionario facultado para extenderlo, como lo es el Diputado responsable o Titular del Módulo. Con lo cual se cumple el requisito exigido por los artículos 3º y 12 de la Ley en cita. Ahora bien, cuando la persona acepta el nombramiento o designación del titular del Módulo para trabajar en éste, se cumple con lo señalado en el artículo 18 de la LFTSE. De suerte que existirá un **convenio de nombramiento**, mismo que empezará a surtir todos sus efectos legales. En vista de ello, los denominados colaboradores voluntarios en los Módulos, en realidad son trabajadores que tienen derecho a los beneficios laborales y de

seguridad social que consagran la LFTSE y la Ley del ISSSTE; como son, respectivamente, las condiciones laborales apropiadas, así como los seguros, prestaciones y servicios sociales correspondientes.

**VIGESIMA NOVENA.** Consideramos que la compensación para los trabajadores en los módulos, equivale al salario o sueldo que se paga a los mismos por el desempeño de su trabajo. Por otra parte, a nuestro entender, conforme a la LFTSE, los denominados colaboradores voluntarios en los Módulos, con más de seis meses de servicio, son trabajadores de base e inamovibles, cuyos derechos que la propia ley les consagra son irrenunciables. Ciertamente, consideramos que tales trabajadores son de base, por exclusión, ya que la Ley no determina con precisión que sean de confianza. Al respecto, sus artículos 6 y 7 señalan: "Artículo 6. Son trabajadores de base: Los no incluidos en la numeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente." "Artículo 7. Al crearse categorías o cargos no comprendidos en el artículo 5, la clasificación de base o de confianza que le corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación."

De acuerdo al contenido de este precepto, cuando en la disposición legal referida no se determine con precisión que el empleado es de confianza, se le deberá considerar como de base y, por tanto, sujeto al régimen de la LFTSE. En cuanto a la inamovilidad, ésta no tendrá más límite que el cese justificado del trabajador, en los términos previstos por el artículo 46 de esta Ley. En caso de que la situación del burócrata sea objeto de interpretaciones contradictorias entre el titular y el trabajador, deberá aplicarse el principio de derecho del trabajo de *in dubio pro operario*

**TRIGESIMA.** Partiendo de las consideraciones anteriores, podemos decir que los denominados colaboradores voluntarios en los Módulos de atención, Orientación y Quejas ciudadanas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en realidad son trabajadores. Además son trabajadores o

servidores públicos. Sí, en efecto, son trabajadores o servidores públicos porque han sido designados o nombrados, por un Diputado responsable (o titular) de dicho Módulo, para que realicen un trabajo o servicio. Asimismo, los Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas son espacios Institucionales de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Las Partidas presupuestales, PARA EL FUNCIONAMIENTO DE TALES Módulos son con CARGO AL PRESUPUESTO de la misma ASAMBLEA, la cual es una AUTORIDAD LOCAL Y ÓRGANO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. Amén de esto, y como consecuencia ineludible, los trabajadores en los Módulos, lo son también de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y, por ende, del Gobierno del Distrito Federal.

**TRIGESIMA PRIMERA.** Así entonces, los denominados colaboradores voluntarios en los Módulos son trabajadores o servidores públicos, cuyas relaciones laborales y seguridad social se rigen por el apartado "B" del artículo 123 constitucional y por sus respectivas leyes reglamentarias: la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. De modo que tales servidores públicos tienen derecho a los beneficios sociales que consagran, en su favor, la Constitución y las leyes citadas. En cambio los prestadores de servicio social o pasantes en los Módulos, no pueden considerarse trabajadores o servidores públicos, porque el servicio que brindan en interés de la sociedad y del Estado, además de ser gratuito, constituye, generalmente, una actividad obligatoria y requisito previo para convertirse en profesionales.

**TRIGESIMA SEGUNDA.** La fracción XI del apartado "B" del artículo 123 constitucional determina las bases conforme a las cuales se organizará La Seguridad Social ( de los servidores publicos). Y de acuerdo al artículo 4º de la Ley del ISSSTE, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es un Organismo Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. Al cual le compete la administración de los



**seguros, prestaciones y servicios sociales** que consagra la Ley, así como la del Fondo de la Vivienda. Asimismo, el Instituto contará con delegaciones.

**TRIGESIMA TERCERA.** El artículo 2º de la Ley del ISSSTE determina que la seguridad social de los trabajadores comprende el régimen obligatorio y el régimen voluntario. A su vez, el artículo 3º establece los seguros, prestaciones y servicios con carácter obligatorio. Es decir, los que comprende el régimen obligatorio, mismo que tiene como encomienda la gran responsabilidad de hacer efectivo el espíritu proteccionista de la norma constitucional. Corresponde acatarlo a los titulares de las dependencias e instituciones que enuncia el artículo 1º de la misma Ley, y en el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara, las cuales fungen como representantes de los órganos estatales y, en su caso, del Gobierno del Distrito Federal.

**TRIGESIMA CUARTA.** Los sujetos protegidos mediante el seguro de enfermedades y maternidad son: Trabajadores en activo, Sujetos de continuación e incorporación voluntaria, pensionistas, y familiares de los anteriores en los términos de la Ley. Las prestaciones que se otorgan pueden ser en dinero o en especie.

**TRIGESIMA QUINTA.** Los riesgos de trabajo son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en el ejercicio o con motivo de su trabajo y las enfermedades que señala la Ley laboral, con las excepciones que la misma establece. Los sujetos amparados mediante este seguro son:

1. Trabajadores en activo,
2. Trabajadores de incorporación voluntaria,
3. Familiares, por fallecimiento del trabajador o pensionista.

Las prestaciones en dinero solamente se otorgan a los trabajadores en activo y a los beneficiarios en caso de fallecimiento del trabajador o

pensionista. Las prestaciones en especie solamente se otorgan a los trabajadores y pensionistas

**TRIGESIMA SEXTA.** las pensiones son prestaciones económicas de previsión social del trabajo asignadas por instituciones de seguridad social. La **pensión por jubilación** se contempla en el artículo 60 de la Ley del ISSSTE. Y las condiciones en que se otorga son las siguientes:

- Que el trabajador tenga un mínimo de 30 años (28 si es mujer) de servicios y de aportaciones al Instituto.
- Que cause baja del servicio.

En cuanto al monto de la pensión, el mismo precepto determina el 100% del sueldo regulador. Con la restricción de que el importe de la pensión, solo o conjuntamente con otra pensión compatible, no deberá exceder el equivalente a diez veces el salario mínimo general. La percepción del pago de la pensión por jubilación comenzará a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo antes de causar baja

**TRIGESIMA SÉPTIMA.** Tiene derecho a la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, el trabajador que reúna los requisitos señalados en los artículos 61 y 62, que son:

- Haber cumplido 55 años de edad;
- Tener por lo menos 15 años de servicios y hasta 29 e igual tiempo de aportaciones al Instituto.
- Causar baja del servicio.

Para computar los plazos, se considera uno solo de los empleos que tenga el trabajador. Para calcular el monto de la pensión se toma como base el sueldo regulador o similar, sin exceder el equivalente a diez veces el salario mínimo general dictaminado por la Comisión Nacional de los salarios mínimos. A ese importe se aplican los factores que establece el artículo 63, de acuerdo a los años de servicios y aportaciones:

- Por 15 años, el 50%.
- De 16 a 25 años, el 50% más 2.5% por cada año.

De 26 a 29 años, el 50% por los primeros, más 2.5% por cada año hasta los 25 años, más 5.0% por cada año que exceda a 25.

**TRIGESIMA OCTAVA.** La pensión por invalidez se otorga a los trabajadores que reúnan los requisitos que establecen los artículos 67, 68 y 69 de la Ley del ISSSTE, mismos que consisten en:

- Que esté inhabilitado física o mentalmente por causas ajenas al servicio o desempeño de su empleo;
- Que tenga por lo menos 15 años de servicios e igual tiempo de aportaciones al Instituto;
- Que no sea consecuencia de un acto intencional u originado por algún delito en que el trabajador sea responsable;
- Que se origine en fecha posterior a la de su nombramiento;
- Que sea solicitada por escrito;
- Que el trabajador se someta a los reconocimientos y tratamientos médicos que el Instituto determine.

Respecto al monto de la pensión de invalidez, se calcula en los mismos términos que señalamos para la de retiro por edad y tiempo de servicios. Es decir, 50% por los primeros 15 años de servicios y aportaciones al Instituto, más 2.5% por cada uno de los años 16 al 25, más 5.0% por cada uno de los años 26 al 29.

**TRIGÉSIMA NOVENA.** Tienen derecho a la pensión por causa de muerte:

- Los familiares del trabajador fallecido por causas ajenas al servicio: cualquiera que haya sido su edad, si contribuyó al Instituto al menos durante 15 años. O si había cumplido 60 años de edad y un mínimo de 10 años de aportaciones al Instituto (art. 73).

Los familiares del pensionado que haya generado por si mismo la pensión de que disfrutaba (art. 76).

**CUADRAGESIMA.** La pensión por cesantía en edad avanzada está contemplada en el artículo 82 de la Ley del ISSSTE. Y las condiciones en que se otorga son las siguientes:

- Que el trabajador se separe voluntariamente del servicio o quede privado de trabajo remunerado (por cualquiera otra causa diferente a la separación voluntaria) después de haber cumplido 60 años de edad;
- Que haya cotizado en el Instituto por lo menos durante 10 años.

El monto de la pensión (de acuerdo al artículo 83) se determina aplicando un por ciento al sueldo regulador o su equivalente, conforme a la siguiente tabla:

60 años de edad	40%
61 años de edad	42%
62 años de edad	44%
63 años de edad	46%
64 años de edad	48%
65 o más años de edad	50%

Se entiende que para todas las edades se requiere por lo menos 10 años de servicios y de cotización al Instituto.

**CUADRAGESIMA PRIMERA.** El sistema integral de crédito es regulado por la Ley del ISSSTE, en sus artículos 91 a 136. Se contempla la siguiente clasificación de créditos:

- a) Créditos a corto plazo (arts. 91 a 96);
- b) Préstamos a mediano plazo para adquisición de bienes de uso duradero (arts. 97 a 99);
- c) Crédito para vivienda (arts. 100 a 126 bis-G).

Arrendamiento y venta de vivienda (arts. 127 a 136).

**CUADRAGESIMA SEGUNDA.** Respecto a prestaciones sociales, cabe señalar que el Instituto atenderá las necesidades básicas del trabajador y su familia a través del apoyo de servicios que contribuyan al apoyo asistencial y la protección del poder adquisitivo de sus salarios (art. 137).

**CUADRAGESIMA TERCERA.** El régimen voluntario, como su denominación lo indica, es voluntario para ambas partes el celebrarlo. Esto es, debe haber acuerdo de voluntades para que surjan las obligaciones: el pago de las cotizaciones y la prestación de los servicios. Con este régimen, el ISSSTE (y también el IMSS) pretende incorporar al beneficio de la seguridad social a toda clase de grupos humanos, manifestando así también el principio de UNIVERSALIDAD en el servicio público de la seguridad social.

**CUADRAGÉSIMA CUARTA.** Los denominados colaboradores voluntarios en los Módulos de Atención Orientación y Quejas Ciudadanas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura no se les reconoce la calidad de trabajadores o servidores públicos, aun cuando tengan laborando más de seis meses en los Módulos. Es por eso que no gozan de las condiciones de trabajo que consagran a su favor la Constitución y los Estatutos laborales respectivos. Por lo que respecta a la seguridad social de los trabajadores en los Módulos, la situación no mejora. A pesar de ser intrínsecamente servidores públicos y trabajadores de base, los que tienen más de seis meses laborando, de acuerdo al artículo 6º de la LFTSE, la Asamblea Legislativa y el Gobierno del Distrito Federal no les reconocen tal calidad. De modo que no están incorporados al régimen obligatorio de seguridad social que contempla la Ley del ISSSTE. En virtud de ello, estos trabajadores no disfrutan de las prestaciones y beneficios sociales a que tienen derecho.

**CUADRAGESIMA QUINTA.** Es evidente, y tal vez necesario para la época en que se crearon los Módulos, que la normatividad aplicable intentó evitar

reconocer la calidad de servidores públicos a los denominados colaboradores voluntarios. Sin embargo, ante tal vacío jurídico, los resultados pueden ser contraproducentes. Además, no se puede soslayar el mandato del pueblo a través de las declaraciones de derechos sociales de 1917 y de 1960, de proteger a todos los trabajadores con los derechos laborales mínimos indispensables (e irrenunciables) para conducir una vida digna y decorosa. De igual manera, no se debe olvidar el principio de UNIVERSALIDAD de la seguridad social. Mismo que implica la impostergable obligación, por parte del Estado, de proteger a todo ser humano en **situación de necesidad**. Pero es evidente que, en el caso de los denominados colaboradores voluntarios en los Módulos, dicho principio no se cumple. En razón de esto, es prioritario y urgente reconocer a tales colaboradores su calidad de servidores públicos y, en consecuencia, incorporarlos al régimen obligatorio de la Ley del ISSSTE, así como garantizarles los derechos laborales que les pertenecen.

**CUARAGESIMA SEXTA.** En tal virtud, pensamos que es necesario hacer cumplir ese mandato del pueblo, así como atender el principio de universalidad indicado. Para ello se requiere legislar al respecto. Es pertinente reformar la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Reglamento para el Gobierno Interior de la misma Asamblea, así como las Normas Generales para la Operatividad de los Módulos. Consideramos que esta labor concierne fundamentalmente, a través de la iniciativa correspondiente, al Comité de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como al Comité de Administración de la propia Asamblea. En caso de no hacerlo, se seguirá incumpliendo el espíritu proteccionista del artículo 123 constitucional y, por ende, se seguirá infringiendo la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**BIBLIOGRAFÍA****OBRAS GENERALES**

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 15ª Edición. Porrúa. México, 2000.

ALBIOL MONTESINOS, Ignacio. Et. al. Compendio de Derecho del Trabajo. Tiran lo Blanch. Valencia, 1999.

ALMANSA PASTOR, José M. Derecho de la Seguridad Social. 7ª. Edición. Tecnos. Madrid, 1991.

ALONSO OLEA, Manuel. Introducción al Derecho del Trabajo. 5ª. Edición. Civitas. Madrid, 1994.

ALONSO OLEA, Manuel y TORTUERO PLAZA, José Luis. Instituciones de Seguridad Social. 14ª. Edición. Civitas. Madrid, 1995.

BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. 1ª. Edición. Harla. México, 1987.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. 40 Lecciones de Derecho del Trabajo. 6ª. Edición. Trillas. México, 1996.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. Las 500 Preguntas más Usuales sobre Temas Laborales. 3ª. Edición, 6ª. Reimpresión. Trillas. México, 2000.

DAVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I. 9ª. Edición. Porrúa. México, 1999.

DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. T. I. 10ª. Edición. Porrúa. México, 1997.

DE FERRARI, Francisco. Los Principios de la Seguridad Social. 2ª. Edición. Depalma. Buenos Aires 1972.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. 17ª. Edición. Porrúa. México, 1999.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. II. 11ª. Edición. México, 2000.

DELGADO MOYA, Rubén. El derecho Social del Presente. 1ª. Edición. Porrúa. México, 1977.

GONZALEZ Y RUEDA, Porfirio Teodomiro. Previsión y Seguridad Sociales del Trabajo. 1ª. Edición. Limusa. México, 1989.

GUTIÉRREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. 1ª. Edición. Porrúa. México, 1993.

HERNÁN SALVATTI, Mariano y QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Legislación Burocrática Federal. - Legislación. Doctrina. Jurisprudencia. 1ª. Edición. Porrúa. México, 1986.

MUÑOZ RAMÓN, Roberto. Derecho del Trabajo. T. I. 1ª. Edición. Porrúa. México, 1973.

SANCHEZ LEON, Gregorio. Derecho Mexicano de la Seguridad Social. 1ª. Edición. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1987.



SANTOS AZUELA, Héctor. Derecho Colectivo del Trabajo. 2ª. Edición. Porrúa. México, 1997.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. 22ª. Edición. Porrúa. México, 2000.

TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Social Mexicano. 1ª. Edición. Porrúa. México, 1978.

TRUEBA URBINA, Alberto. La Primera Constitución Político-Social del Mundo. 1ª. Edición. Porrúa. México, 1971.

TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA URBINA, Jorge. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentarios y Jurisprudencia. Disposiciones complementarias. 39ª. Edición. Porrúa. México, 2000.

TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA URBINA, Jorge. Ley Federal del Trabajo. Comentarios, Prontuario Jurisprudencia y Bibliografía. 82ª. Edición. Porrúa. México, 2000.

**DICCIONARIOS**

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. 6ª Edición. Porrúa. México, 2000.

DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. 29ª Edición. Porrúa. México, 2000.

GARCÍA PELAYO Y GROSS, Ramón. Pequeño Larousse Ilustrado. 12ª Edición. Larousse. México, 1987.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. 14ª Edición. Porrúa. México, 2000.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. TT. I y II. 20ª Edición. Espasa-Calpe. Madrid, 1984.

**OBRAS HEMEROGRÁFICAS**

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, II LEGISLATURA.  
Manual de Procedimientos para la Comprobación del Fondo Fijo Asignado a los Módulos de Atención, Orientación y Quejas ciudadanas. Ciudad de México, Noviembre de 2000.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. II LEGISLATURA.  
Normas Generales para Regular la Operación de los Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas. Ciudad de México, noviembre de 2000.

GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL. Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Ciudad de México, 25 de mayo de 1999.

GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL. Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Ciudad de México, 13 de septiembre de 1999.

Periódico El Universal. Año LXXXVI. Tomo CCCXL. Número 30,803. México, D. F. Sábado 23 de febrero de 2002.

Vic  
b  
[Handwritten signature]

## LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sista. México, 2001.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. 19ª. Edición. Porrúa. México, 2000.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 39ª. Edición. Porrúa. México, 2000.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional. Delma. México, 2001.

Ley Federal del Trabajo. Sista, México, 2001.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Sista. México, 2001.

Nueva Ley del Seguro Social. 2ª. Edición. Porrúa. México, 2000.