

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

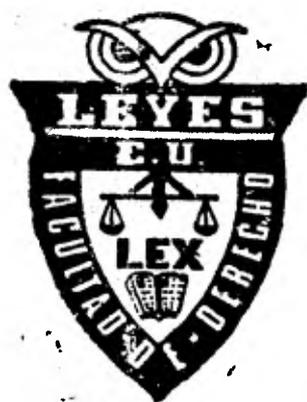
27. 596



TESIS DONADA POR
D. G. B. - UNAM

LA SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS
TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
FRANCISCO URRUTIA FIGUEROA



México, D. F.

1981



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 PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO .

CAPITULO PRIMERO

INTRODUCCION Y DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

- A).- La Seguridad Social, Panorama Universal
- B).- La Seguridad Social en América Latina
- C).- La Seguridad Social en México

CAPITULO SEGUNDO

LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y EL I.S.S.S.T.E.

- A).- La Naturaleza Jurídica del I.S.S.S.T.E.
- B).- Las Funciones del I.S.S.S.T.E.
- C).- Patrimonio del I.S.S.S.T.E.
- D).- Organización y Funcionamiento
- E).- Los Trabajadores del Estado. Sus Derechos y Prestaciones que regula por medio de la Seguridad Social .

CAPITULO TERCERO

LA REIVINDICACION DEL DERECHO LABORAL MEXICANO

- A).- El Artículo 123 y la Constitución de 1917 .
- B).- Legislación Reglamentaria y Ley Laboral de 1931.
- C).- Ley Federal del Trabajo en Vigor.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA .

INTRODUCCION.

Quiero empezar por dar un breve bosquejo de la idea que me animó a elaborar el presente trabajo, de mi interés por desarrollar el tema consignado en el mismo y del que creo ha dado origen desde su existencia hasta la actualidad a enconadas polémicas, y he ahí mi inquietud de someter a su consideración las conclusiones derivadas del análisis efectuado a los estudios llevados a cabo por los doctrinarios, tratadistas e interesados en la rama jurídica denominada Seguridad Social .

Pero para poder precisar los alcances de la temática a desarrollar es necesario el inicio desde sus antecedentes históricos, tanto en México como en el ámbito Internacional, continuando por particularizar la forma de aplicación del régimen de Seguridad Social a los trabajadores al servicio del Estado, concluyendo con las conquistas que este sector ha logrado a través del tiempo.

Aristóteles dijo que "el hombre es un ente social, y que no es posible su existencia aislado, ajeno a toda relación con sus semejantes".

Señalada la necesidad de la vida en sociedad para el común de las gentes, es normal que un determinado sector de la humanidad que constituye además, uno de los sostenes de todo el edificio social de la nación, como es el caso de los empleados públicos, busquen un mejor nivel de vida por medio de la Seguridad Social .

Partiendo de este orden de ideas, externo que los trabajadores al servicio del Estado necesitan ante todo alcanzar la Unidad y Solidaridad de su gremio, para partir hacia objetivos sociales más claros, en un ambiente de libertad e igualdad, a fin de perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual.

En el desarrollo de este trabajo he puesto en aplicación los conocimientos adquiridos dentro de mi carrera profesional en esta facultad, esperando con ello cumplir el propósito mínimo requerido en cada tesis, para someterlo a consideración de los honorables miembros del jurado - que han de evaluarlo .

CAPITULO PRIMERO

INTRODUCCION Y DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL .

- A).- La Seguridad Social, Panorama Universal
- B).- La Seguridad Social en América Latina
- C).- La Seguridad Social en México .

DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

A).- LA SEGURIDAD SOCIAL, PANORAMA UNIVERSAL .

Conviene advertir que aunque las primeras leyes sobre Seguro Social no nacieron en Inglaterra, es aquí, donde el Reverendo Anglicano William Levvery Blackley inicia en 1870 una lucha en pro de la seguridad social con un sistema de seguros contra la vejez y las enfermedades. (1)

Es también en Inglaterra donde después de la Segunda Guerra Mundial se pone de moda el término de seguridad social .

Indudablemente, la Segunda Guerra Mundial, agudizó el peligro de vivir con necesidades fundamentales insatisfechas, por lo que, en la etapa más álgida de dicha contienda dos grandes estadistas Franklin D. - Roosevelt y Winston Churchill suscribieron el 12 de agosto de 1941 la primera declaración conjunta de seguridad social: "Las Naciones Unidas favorecen la colaboración más amplia entre todas las naciones en el campo económico con el fin de asegurar a todos un mejor régimen de trabajo, una situación económica más favorable y la Seguridad Social. Las Naciones Unidas confían ver establecida una paz que proporcione a todas las - naciones los medios de vivir en seguridad en el interior de sus propias -

(1) México y la Seguridad Social. Tomo I. Publicaciones del I.M.S.S. México 1952, Pág. 290 .

- fronteras y que ofrezca a los habitantes de todos los países la seguridad de poder desarrollar su vida libre del temor a la indigencia".(2)

Así comienza a expresarse la idea de seguridad social, hasta ser prolijada por la Organización Internacional del Trabajo en importante documento suscrito en la célebre reunión de Filadelfia en 1944, que a la letra dice: " La conferencia reafirma los principios fundamentales sobre los cuales está basada la organización y, particularmente, que: La lucha contra la necesidad debe emprenderse con ingente energía en pro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional continuo y concertado. Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen el derecho de perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades. La conferencia reconoce la solemne obligación de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar entre todas las naciones del mundo programas que permitan alcanzar: La extensión de las medidas de Seguridad Social para proveer un ingreso básico a los que necesiten tal protección y asistencia médica completa".

Sir William Beveridge, impulsó la evolución de los sistemas de los Seguros Sociales al régimen de seguridad social, con el programa -

(2) Trueba Urbina Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Teoría Integral. Editorial Porrúa, S.A. México 1973, T.II Pag. 1287

- contenido en el Informe de la Seguridad Social y sus servicios conexos que presentó el 20 de noviembre de 1942 al gobierno británico, en él se sentaban las bases para dar una nueva organización social a su país.

El Seguro Social fué concebido por Beveridge "como parte de una amplia política de progreso social y como el medio para procurar a los seres humanos seguridad en sus ingresos así como un ataque a la indigencia", la seguridad social la definió "como el mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia" afirmando que " la meta del plan de seguridad social es hacer innecesaria la indigencia en cualesquiera circunstancia".

El sistema que impera en el informe de Beveridge es en el sentido de que el Estado debe armonizar seguridad y libertad, para ello proporciona los medios de ayuda tales como fomentar las iniciativas, otorgar las oportunidades y no obstaculizar las responsabilidades individuales.

Organizaciones Internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, la Organización Internacional de Trabajo, la Organización de los Estados Americanos y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, han emitido innumerables declaraciones, resoluciones ó recomendaciones sobre la Seguridad Social, unas de carácter general, otras específicas, recomendando procedimientos o medios referentes a las distintas ramas de los seguros sociales .

La Organización de las Naciones Unidas, en su Asamblea General celebrada en el año de 1948 en París, aprobó la "Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo preámbulo establece " que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fé en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y valor de las personas humanas y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres; y se han declarado resueltos a promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad" , establece como uno de los derechos humanos en su artículo 22 que, "Toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y de los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad". (3)

La Organización Internacional del Trabajo se ha esforzado en hacer que la seguridad social se extienda por lo que ha adoptado diversas recomendaciones o resoluciones, entre ellas cabe destacar, la Seguridad Social y Normas Mínimas. En 1944 se consideró urgente promover el bienestar y el desarrollo de los pueblos, reflexionando sobre la necesi-

(3) Arce Cano Gustavo. De los Seguros Sociales a la Seguridad Social. Editorial Porrúa, S.A. México 1972, Pág. 611, 612 .

-dad de "adoptar nuevas medidas para lograr la seguridad de los medios de vida, mediante la unificación de los sistemas de Seguro Social, la extensión de dichos sistemas a todos los trabajadores y sus familias, incluyendo las poblaciones rurales y los trabajadores independientes y mediante la eliminación de injustas anomalías" .

El "Convenio Sobre la Norma Mínima", aprobado en la Reunión de Ginebra en 1952, ratificado por México en 1961, establece las prestaciones mínimas que debe comprender un régimen de Seguridad Social: - prestaciones médicas y monetarias en caso de enfermedad, de desempleo, de vejez, de escolares sin recursos, de accidentes del trabajo y de enfermedad profesional y prestaciones familiares, de maternidad, de invalidez y de sobrevivientes .

La Carta de la Organización de los Estados Americanos, aprobada en Bogotá en 1948 estima que " el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social fundada en el respeto de los derechos esenciales del hombre", también establece que " la justicia social y seguridad sociales son base de una paz duradera ".

En la "Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre ", se establece que "Toda persona tiene derecho a la seguridad social ... " y que, " todo individuo tiene el deber de cooperar con el

- Estado y con la comunidad en la asistencia y la seguridad sociales de acuerdo con sus posibilidades y con sus circunstancias ". (4)

En Santiago de Chile, en 1942, se celebra la primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, entendiéndose por esto "Una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos, que cada país debe crear, mantener, acrecentar el valor intelectual, moral y filosófico de sus generaciones activas, preparar el camino de las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva." (5).

Podemos apreciar, que la seguridad social, representa el deseo universal de todos los pueblos por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la salud, la educación, etc.; así como un trabajo adecuado y seguro.

De acuerdo a todo lo anteriormente mencionado podemos concluir que la seguridad social tiene como finalidad atender el mayor número de necesidades del ser humano, contribuyendo mediante servicios y prestaciones económicas a elevar sus niveles de vida social, proporcionar mayores recursos para permitir así, una mejor distribución del ingreso nacional.

(4) Arce Cano Gustavo. OP. Cit. Pág. 612

(5) González Díaz Lombardo Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Textos Universitarios. U.N.A.M. México 1978. Pág. 126 .

B).- LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA LATINA .

La revisión de algunos antecedentes sobre implantación, evolución y desarrollo de los sistemas de seguridad social, permite explicar la vigencia de nuevas orientaciones jurídicas, que son base de esquemas actuales para superar obstáculos que impiden la extensión de las prestaciones a las áreas rurales. Para la revisión se adopta el procedimiento establecido en los cursos del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, órgano especializado de enseñanza e investigación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y de su Comité Permanente, de considerar tres etapas en la evolución de la Seguridad Social americana.

La primera, anterior a la creación de la Conferencia Interamericana de seguridad social, se inicia a principios del siglo cuando se establecieron en algunos países americanos sistemas de jubilación creados como regímenes especiales para cubrir a ciertas categorías de trabajadores, principalmente del sector público y militares. La incipiente seguridad social americana aparece en los primeros cinco lustros del siglo - - veinte, representado, en la mayoría de los casos por cajas que otorgan beneficios de cuantía desigual, establecidas sin ningún cálculo financiero, fruto de la presión social o política.

En 1924, Chile introduce una modificación importante, al crear un régimen general de Seguros Sociales para proteger a los obreros. Poco después, en la década de los treinta esta nueva orientación comienza a entenderse y así Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay, disponen de una legislación que permite implantar un régimen general de Seguro Social. Estas legislaciones sobre los seguros sociales adoptaron los principios doctrinarios, jurídicos y de organización de los países industrializados muy diferentes en sus estructuras sociales y en su desarrollo económico en los países latinoamericanos.

Los Seguros Sociales implantados en cumplimiento de procesos legislativos, mediante un sistema de coparticipación en el financiamiento pretendían restablecer por medio de prestaciones en especie y en dinero, la capacidad de consumo de los grupos de trabajadores afiliados y a veces de sus familiares cuando por razón de enfermedad, accidente, invalidez, vejez o muerte, habían perdido en forma transitoria o permanente su capacidad de ganancia y sus medios de subsistencia. Por todos lados promovían la restitución del trabajador en los plazos más breves posibles a la vida activa a fin de que se reintegrase a la producción.

Su propósito era, la preservación de la fuerza de trabajo del asalariado, de la industria en el medio urbano como factor esencial de la economía nacional .

La segunda etapa del desarrollo de la Seguridad Social Americana, comprende 30 años de acción ininterrumpida, de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y su Comité Permanente, que reflejan su influencia en el proceso de evolución, de la seguridad social en América, tanto en los países Andinos como en los de Centro América y el Caribe. En el primer tercio de esta etapa o sea en el decenio de los cuarentas, se aprobó y aplicó la legislación en siete países: Colombia, Guatemala, - Haití, México, Paraguay, República Dominicana y Venezuela, y hasta entonces, El Salvador, Nicaragua y Honduras permanecieron sin ella instituyéndose ésta, en dichos países hasta la década siguiente.

En todos estos países, se establecieron regímenes de protección general y se incluye el seguro de enfermedad y maternidad dentro de las contingencias cubiertas . El presupuesto jurídico de la protección es la existencia de una relación laboral . El Seguro Social se orienta a la protección de los asalariados , sin embargo algunas legislaciones usando diferente terminología prevén la posibilidad de la cobertura de los trabajadores por cuenta propia . Algunos países incluyen en sus legislaciones el principio de la extensión total o gradual del campo de aplicación, lo que confirma la característica de generalidad de los sistemas creados y su pretensión de llegar a cubrir en forma progresiva todo el ámbito geográfico de los respectivos países y en lo posible toda la población antes indicada.

Los nuevos sistemas introducen, con la protección de los riesgos de enfermedad y maternidad, la organización de servicios médicos propios, administrados directamente por las instituciones. Este hecho, que representa una medida de gran importancia desde el punto de vista del control de los costos y del mejoramiento de las instalaciones médico-asistenciales de muchos países de América, significará también el planteamiento de nuevos problemas con respecto a la relación de las instituciones con otros organismos del Estado, encargados de funciones similares y la creación de nuevas responsabilidades para los programas nacionales de salud, tanto en el campo de la medicina curativa como en los de la promoción de la salud, prevención de las enfermedades y de la rehabilitación.

Por otra parte la transformación del ejercicio profesional de la medicina provocará nuevas relaciones de los seguros sociales con el cuerpo médico y asociaciones profesionales y la necesaria intervención de las instituciones en la formación y desarrollo del personal de salud y técnico-administrativo. La Estructura financiera de los sistemas creados en esta época se planea conforme a cálculos actuariales lo que limita una superación técnica de gran importancia con respecto a los regímenes especiales de jubilación establecidos en la etapa de evolución anterior.

Se siguen las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, cuyos principios son divulgados a través de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social la cual inicia a su vez la elaboración

- de una doctrina continental de la seguridad social. En 1944 se produce la declaración de Filadelfia de la Organización Internacional del Trabajo, que contiene una amplia enumeración de principios directivos, cuya influencia será decisiva en la evolución institucional de los Seguros Sociales en América Latina .

En la segunda etapa, perdura la influencia y característica de los llamados Seguros Sociales Clásicos. Sin embargo se inicia la tendencia de que, la legislación y los regímenes que aplican la política de Seguridad Social, deben considerar las necesidades de la población de cada país, configurando prestaciones en dinero, especies y servicios sociales especificados, para definir y caracterizar los distintos sistemas nacionales.

Durante este período, el desenvolvimiento de los Seguros Sociales en la región americana tuvo que ir venciendo grandes obstáculos y si bien es cierto que en algunos países alcanzaron significativo desarrollo, también lo es, que en otros ha sido muy limitado. La explicación puede encontrarse al analizar el proceso de desarrollo socioeconómico, estructural y de organización políticas, de los países que destacan los factores adversos que han limitado la acción de los Seguros Sociales, a pesar de ser aceptados como evidentes instrumentos para la solución de problemas económicos y sociales y de salud de algunos sectores de población .

Las características de estos países dentro de los cuales se encuentran diversos estudios de evolución obligaron a que en un principio el Seguro Social se implantase en las grandes capitales con el fin de proteger a la población de trabajadores que específicamente se caracterizan por salarios altos y fijeza en los empleos para hacer con ello factible la estabilidad económica del Seguro Social .

En las legislaciones iniciales, de los países enunciados quedaba establecido el carácter nacional e integral de sus sistemas de Seguro Social. En estas disposiciones legislativas estuvieron apoyados los propósitos de ampliar los beneficios del Sistema a todos los sectores de la población y con particular interés a los del medio rural .

La acción para extender el Seguro Social fué realizada con cautela y en forma gradual con base en estudios previos de aquellos lugares en donde se pensaba que podría implantarse, mediante determinaciones del desarrollo industrial, situación geográfica, población asegurable, posibilidad de otorgar servicios médicos, así como de la capacidad económica y de los centros industriales de algunas zonas alejadas de los centros industriales principales.

En esta segunda etapa las legislaciones subitamente promovidas a un sitio principal dentro de la política socioeconómica del Estado venciendo las limitaciones esbozadas, tuvieron una acción prolífica para extender el Seguro Social a grupos cada vez más amplios de la población .

Así en varios países, obedeciendo a planes establecidos se crea ron para comenzar sistemas mínimos que debían operar en un centro, el más importante por su población y por su desarrollo comercial, industrial económico y social, para ampliarlo más tarde con la rapidez permitida - por las posibilidades de las instalaciones, a otros centros de características similares y llegar en base a un desarrollo coordinado a extender la protección del sistema a varios importantes núcleos de población en todo un territorio nacional .

El proceso histórico descrito, se refiere únicamente a la creación y modalidades de establecimiento de los Seguros Sociales y no refleja la dinámica de las Instituciones que después de fundadas continuaron - creciendo .

Las instituciones con sistemas generales de protección se ha de sarrollado por la extensión horizontal o vertical de su campo de aplicación o bien por el simple crecimiento demográfico de los países; nuevas contingencias se han incorporado a la protección que otorgan las instituciones de este grupo. Muchas leyes han sufrido cambios y transformaciones tan to en lo referente a la organización institucional, como en el mejoramiento de las prestaciones.

En este proceso de evolución destacan dos aspectos fundamentales: el primero es , que el cuadro final de este desarrollo muestra diferencias importantes en la estructura institucional entre el grupo de países

en los cuales se establecieron en forma más temprana los regímenes de seguridad social o el grupo de los que a partir de 1940 crearon sistemas generales de protección .

El otro aspecto en el cual se encuentran poca similitud entre los sistemas, es el de la extensión del campo de aplicación en cuanto a la población protegida. El desarrollo de la Seguridad Social en este sentido ha sido irregular en la región americana, con base en la experiencia acumulada en la segunda etapa, que permitió la consolidación institucional de los sistemas, los países latinoamericanos están empeñados mediante la evolución y renovación doctrinaria en reformas legislativas y administrativas y modalidades distintas de financiamiento, en implantar nuevos esquemas de organización para extender los Seguros Sociales a otros sectores de la población principalmente en el medio rural .

El proceso evolutivo descrito, pone en evidencia que las instituciones están ampliando la nueva responsabilidad que les corresponde en la tercera, la presente que supera las de iniciación y consolidación al imponer como decisión trascendente desechar los principios y tendencias ortodoxas para generar otros que consideren todo lo que tienen de cambiante la realidad social los países en proceso de desarrollo .

En esta forma la seguridad social americana no solo ha sabido ser fiel a la validez de los principios de los seguros sociales clásicos, sino que ha evolucionado pretendiendo dar respuesta a las necesidades de

protección en todos los grupos humanos y en todos los estratos sociales; pero siempre con clara conciencia de que son las características del desarrollo social y económico de cada país los que permiten y regulan la extensión y el grado de protección a la población asegurada.

Por lo anterior en la actualidad, es manifiesta la necesidad de revisar los esquemas tradicionales y adoptar a breve plazo las medidas - para adecuarlas a las necesidades reales de los países, así como de promover acciones que favorezcan actividades de cambio frente a los factores que han principiado y mantenido situaciones de marginación ó de exclusión de los beneficios de los servicios de protección social.

La tercera etapa se caracteriza por reformas substanciales a - las legislaciones establecidas, motivadas por el incremento demográfico, por la continúa transformación de una sociedad cada vez más abierta al - cambio, y por la creciente complejidad de las relaciones de trabajo, que son causales para que el derecho a la seguridad social sea esencialmente dinámico.. Por ello debe evolucionarse de acuerdo con las circunstancias, necesidades y demandas, mejorando las prestaciones y ampliando constantemente las posibilidades de incorporar a sus beneficios a más amplios - sectores de la población .

Se precisa la tendencia de avanzar en la "extensión vertical" al mejorar la protección al núcleo de los trabajadores asegurados y sobre todo en la "extensión horizontal" al procurar incluir a grupos de población

no sujetos a relaciones de trabajo. En esta forma queda patente la preocupación por acelerar la elaboración de reformas legislativas o promulgación de nuevas leyes sobre la materia, a efecto de disponer del marco jurídico indispensable que provea las alternativas posibles para la ampliación del campo de aplicación de los Seguros Sociales, así como los sistemas de financiamiento compatible con el desarrollo económico y social en cada país.

Como causa importante de presión surge la existencia de crecientes sectores de población marginados de los beneficios de los Seguros Sociales, por su baja capacidad económica y casi nula capacidad contributiva, que hace necesario formular y reorientar los postulados de la extensión buscando nuevos métodos de protección que hagan factible el otorgamiento de un esquema mínimo de prestaciones médicas y sociales para estos grupos, salvaguardando la integridad financiera de las instituciones de seguridad social y sin menoscabo de los derechos, la cuantía y la calidad de las prestaciones a la población anteriormente asegurada.

Dentro de un panorama de la seguridad social como el descrito, señalar principios doctrinarios uniformes es una tarea difícil si no se quiere caer en esquemas, que por su atracción y generalidad mal fundamentada se alejan de la realidad.

En los países cuyos sistemas surgieron en la primera etapa se han creado organismos estatales encargados de dirigir o de coordinar la -

acción de los diversos regímenes. Este proceso posiblemente se acentuará en el futuro a medida que los Gobiernos consoliden las estructuras y funciones de la planificación nacional. Es evidente que el crecimiento de las instituciones de seguridad social ha consolidado su influencia social y política.

Aunque la doctrina clásica no lo considera un principio sino uno de los medios para la generalidad que ha alcanzado la organización y funcionamiento de servicios médicos propios, administrados directamente por las instituciones, hace que esta característica sea una de las notas distintivas de la seguridad social latinoamericana .

La ausencia de servicios médicos adecuados, en la mayoría de los países del continente, determinó la necesidad de que las instituciones establecieran sus propias instalaciones, clínicas y hospitales y contrataran directamente al personal de salud requerido. Otras circunstancias , se unieron a este hecho, como el bajo ingreso de la población que por sus grandes carencias y elevadas tasas de morbi-mortalidad, requería ser vicios de salud integrales sin pago directo y que comprendieron ampliar prestaciones. Atención en consulta externa y hospitalización, medicamentos, servicios de medicina preventiva, entre otros . Estas circunstancias obligaron a la estructuración de los servicios médicos directos orientados a obtener los mejores rendimientos de los recursos disponibles.

En los países en proceso de desarrollo, entre los principios básicos de la Seguridad Social se ha incluido dentro de su contexto la garantía de asistencia médica integral, incluyendo servicios preventivos-cu-rativos y de rehabilitación para la población desamparada.

La extensión de la protección médico social al medio rural es motivo de especial preocupación. En varios países se están estructurando procedimientos operacionales que permitan superar las restricciones en recursos disponibles y se están iniciando la adopción de esquemas financieros que hagan posible con sentido realista introducir las prestaciones de seguridad social, fundamentalmente las de salud, a núcleos de población rural cuyos niveles económicos y estratificación socio-cultural las diferencian de los trabajadores urbanos de la industria que han sido hasta años recientes objetos fundamental de cobertura para los Seguros Sociales . (6)

(6) Cursos del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, Organismo Especializado de Enseñanza e Investigación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y su Comité Permanente. México 1976. Inédito .

C).- LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO .

La Revolución Mexicana en 1910, recoge ciertos postulados sociales reivindicatorios, ya que las grandes masas populares de aquella época anhelaban un mayor respeto al valor humano, la supresión del desamparo, de la miseria y de la insalubridad, o sea, establecer procedimientos de seguridad social y económica. Tan es así que el Constituyente de Querétaro en 1916 y 1917 dió forma legal a esas aspiraciones, en la Fracción 29 del Artículo 123 de la Constitución que a la letra decía: "Se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para difundir e inculcar la prevención popular". Así se estableció un seguro potestativo .

El precepto Constitucional anteriormente transcrito, promovió la aspiración hacia una Ley de Seguro Social y aunque se formularon varios anteproyectos de iniciativa de ley para crearla, ésto no fué posible ya que se toparon con el obstáculo que planteaba el texto de la Constitución, por lo que en 1929 se reforma la Fracción 29 del Artículo 123 para establecer un sistema de seguros obligatorios " Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de in--

-validez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros riesgos análogos ". (7)

Durante el gobierno del General Avila Camacho y estando como titular de la Secretaría del Trabajo, Ignacio García Téllez, se creó la Comisión Técnica, encargada de redactar un proyecto de Ley del Seguro Social, que lleva el nombre de Proyecto García Téllez, mismo que fué presentado a la Oficina Internacional del Trabajo y a la Conferencia Internacional de Seguridad Social, celebrada en Santiago de Chile en 1942, y ambos organismos dieron una opinión favorable del proyecto .

Finalmente, en cumplimiento de la tesis social contenida en la Fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional, se expide en 1943, la Ley del Seguro Social, que con sus posteriores reformas y adiciones ha permitido una mejora en las prestaciones y en su extensión territorial, para ensanchar la protección del Seguro Social en todo el país .

El Seguro Social ha sido considerado como el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de la Ley del Seguro Social, cuya organización y administración está a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del

(7) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .

Seguro Social, del que destacamos la siguiente definición: "Es la institución o instrumento de la seguridad social, mediante la cual se busca garantizar solidariamente organizados los esfuerzos del Estado y la población económicamente activa, para garantizar primero, los riesgos y contingencias sociales y de vida a que está expuesta y aquellas que de ellas dependen, con objeto de obtener para todos el mayor bienestar social-bio-económico-cultural posible, que permita al hombre una vida cada vez más auténticamente humana " (8) .

Aparte del Instituto Mexicano del Seguro Social, las instituciones con que cuenta en México para la realización de la seguridad social son: El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores; la Dirección de Pensiones Militares; las Dependencias respectivas que tienen autonomía en estos servicios (clínica para los trabajadores bancarios, petroleros, ferrocarrileros, etc.), así como las direcciones que se encargan de prestar servicios de seguridad social a los trabajadores que laboran en las oficinas gubernamentales locales de la mayor parte de los Estados de la República.

La Secretaría de Salubridad otorga asistencia exclusivamente a los indigentes, pero no presta servicios de Seguridad Social .

(8) González Díaz Lombardo Francisco. Op. Cit. Pág. 132 .

Las reformas más importantes que ha sufrido la Ley del Seguro Social son las de : 4 de noviembre de 1944, 30 de diciembre de 1947, - - 3 de febrero de 1949, 30 de diciembre 1959, 30 de diciembre de 1965, - 30 de diciembre de 1970 y por último, el 31 de diciembre de 1974 se reformó este Ordenamiento, entrando en vigor dicha modificación el 1° de enero de 1975. (9).

Tanto la Ley del Seguro Social como las reformas que ha sufrido establecieron las bases para el desarrollo de la institución de la seguridad social en México, la cual debe ser dinámica y no fijarse limitaciones, ni quedar estancada.

Al superarse la idea de que es requisito indispensable la existencia de un salario, de un contrato de trabajo o de un patrón, para proteger dentro del régimen del Seguro Social a la persona que así lo requiera, - se da un paso fundamental para la transformación del régimen del Seguro Social para convertirlo en una institución de Seguridad Social .

El destacado maestro, Dr. Alberto Trueba Urbina ha expresado que si bien es cierto que el Derecho de Previsión Social para los Trabajadores nació con el artículo 123 de la Constitución, este derecho es tan solo punto de partida para llegar a la seguridad social de todos los seres humanos .

(9) Moreno Padilla Javier. Nueva Ley del Seguro Social 6a. Edición. Editorial Trillas, México, 1980, Pág. 32

Así quedarían protegidos y tutelados no solo los trabajadores, sino también los económicamente débiles y, que es anhelo universal hacer extensiva la seguridad social a todos los hombres, independientemente de la clase a la que pertenezcan (10) .

Dentro de las disposiciones relativas a la extensión de la seguridad social encontramos la que nos marca la Ley Federal del Trabajo en vigor, que instituye al Seguro Social obligatorio para garantizar el derecho a la salud y a los medios de subsistencia del individuo y de la colectividad, indudablemente que permitirá el aseguramiento no solo de numerosas categorías laborales todavía marginadas, al pasar del concepto de trabajadores, en relación de dependencia, al de ciertos trabajadores - autónomos, y así se dispone en el propio texto de la Ley que "El Poder Ejecutivo Federal, podrá a propuesta del Instituto, basado en estadísticas financieras, económicas y sociales, extender el régimen del seguro social obligatorio, a las categorías de trabajadores urbanos independientes, como artesanos, pequeños comerciantes, profesionales libres y todos - - aquellos que les fueran similares".

De los diferentes autores que se preocupan por definir la seguridad social, cabe destacar la de un gran estudioso de la materia Gustavo Arce Cano, quien la concibe como "El instrumento jurídico y económico

(10) Trueba Urbina Alberto. Op. Cit. Págs. 1285 y 1286 .

que establece el Estado para abolir la necesidad y garantizar a todo ciudadano el derecho a un ingreso para vivir y a la salud, a través del reparto equitativo de la renta nacional y por medio de prestaciones del Seguro Social, al que contribuyen los patronos, los obreros y el Estado, ó algunos de estos, como subsidios, pensiones y atención facultiva y de servicios sociales, que otorgan de los impuestos las dependencias de aquel, quedando amparados contra los riesgos profesionales y sociales, principalmente de las contingencias de la falta o insuficiencia de ganancia para su sostenimiento y el de su familia ". (11)

En el ámbito internacional, México ha hecho importantes declaraciones, como la vertida en la VI Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en el año de 1960, y que quedó reconocida en la historia de nuestro derecho social latinoamericano como "De- -claración de México", en la que se asienta lo que la seguridad social implica, señalando que se llevan a cabo esfuerzos para fortalecer el desa- -rrollo económico y se busca elevar los niveles de vida, ampliando y mejorando los sistemas educativos y garantizar los derechos de los trabajadores mediante la elevación del poder adquisitivo de sus salarios.

(11) Arce Cano Gustavo. Op. Cit. Pág. 723 .

Asimismo, muestra como se busca incrementar la cuantía de sus percepciones y destaca la conveniencia de la utilización de los recursos naturales, la creciente industrialización, el aumento de la producción y de la productividad, las medidas de carácter integral que se aplican para solucionar las severas limitaciones de la vida del campo. La extensión de los mercados internos y externos y el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Fundada en éstas y algunas otras consideraciones, a continuación por su gran importancia, se transcribe el texto íntegro de la Declaración de México de Seguridad Social:

" Se Declara :

Que en la medida propia de la esfera de acción de los gobiernos, de las facultades que les conceden sus Constituciones Políticas y de la competencia de las Instituciones, la seguridad social implica:

1.- Garantizar que cada ser humano contará con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades en un nivel adecuado a su dignidad.

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

3.- Establecer las condiciones necesarias para que cada persona y cada pueblo puedan vivir sin temor, sin amenazas y sin recelo .

4.- Enseñar que nada se consigue sin el esfuerzo propio y que es antisocial la falta de cumplimiento de los deberes y obligaciones que justifican el goce de las garantías y de los derechos .

5.- Permitir que cada hombre pueda perfeccionar su propia capacidad, el rendimiento de sus esfuerzos, la utilidad de su tarea, para obtener un sano bienestar en beneficio de su familia, de su comunidad y de su nación.

6.- Fortalecer el ejercicio real de las libertades, mediante un combate sistemático en contra de la miseria, de la ignorancia, de la insalubridad, de la necesidad, del abandono y del desamparo .

7.- Dar facilidades para que las grandes mayorías disfruten de una sana alimentación, una habitación digna, una indumentaria propia .

8.- Crear las condiciones indispensables para estimular la solidaridad entre los hombres y entre los pueblos a fin de convertirla en el instrumento más eficaz de la seguridad social.

9.- Advertir que la prosperidad debe ser indivisible y comúnmente compartida como un único medio de vigorizar la democracia política, la democracia económica y el disfrute de la seguridad social .

10.- Contribuir para que la distribución del ingreso nacional sea cada vez más equitativo según la capacidad de las personas, su responsabilidad individual y social y su aportación al bienestar colectivo y para que

su redistribución se realice inspirada en la satisfacción general .

11.- Promover el constante ascenso de los niveles de vida de la población, la consolidación del patrimonio económico, social y cultural de cada pueblo.

12.- Asegurar a cada persona la oportunidad de un sitio en el campo de la producción, con retribución adecuada a sus necesidades individuales y familiares.

13.- Auspiciar y promover el conocimiento y el goce de los valores culturales y de una sana recreación .

14.- Constituir un amparo eficaz contra los riesgos, previniéndose en la medida de lo posible y luchar con los mejores recursos contra la enfermedad, la invalidez, el desempleo y el subempleo; proteger la maternidad, el estado familiar, el curso de la vejez y las necesidades creadas por la muerte.

15.- Iniciar, desarrollar y ampliar las prestaciones familiares y sociales en favor del progreso individual, familiar y del de la comunidad de que se forme parte.

16.- Estimular la conciencia de cooperación, de ayuda mutua, de solidaridad para las tareas que exige el desarrollo de las comunidades y de los pueblos y enfatizar la acción para transformar la vida del campo, hacer el trabajo del campesino más remunerador; atenderlo en las contingencias de su trabajo, en sus enfermedades y en los riesgos de la sub- -

-ocupación, de la desocupación de la vejez y de la muerte.

17.- En consecuencia, ampliar en la medida que lo permitan - las circunstancias políticas, económicas y jurídicas el radio de acción de los seguros sociales hacia una concepción integral de la seguridad social general, alentando los nuevos factores de bienestar que sea dable realizar, en un ambiente de paz social, que permita avances constantes a un fortalecimiento de la justicia social, destino último de esta Declaración".
(12).

La nueva Ley del Seguro Social de marzo de 1973, consagra en su artículo 2º que " la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo . "

Esta concepción permite que a través de la integración y estructuración de programas se desarrollen aspectos sociales y culturales en las personas de los distintos estratos sociales contribuyendo con esto a la identificación indispensable entre zonas geográficas distantes y grupos sociales separados y aislados pero cuya solidaridad resulta elemento esencial de una auténtica nacionalidad, basada en la comisión de intereses y de propósitos.

(12) González Díaz Lombardo. Op. Cit. Pág. 127 - 128 .

Esta nueva Ley del Seguro Social reviste también significación muy particular, el hacer posible, para su futuro inmediato, la extensión de la seguridad social en favor de grupos marginados como son los que habitan en las áreas rurales.

El desarrollo y extensión de la seguridad social debe comprender todos los aspectos de la problemática a atacar y resolver, considerando el aumento constante de población que se incorpora a su protección así como el mejoramiento y superación de sus servicios y prestaciones, con el fin de lograr el mejoramiento de los niveles de vida que hacen posible un mayor bienestar general.

El Seguro Social otorga los siguientes servicios y prestaciones: Médicas, Económicas y Sociales, que se realizan a través de : clínicas, hospitales y farmacias, para las médicas; de dinero para las económicas; y de centros de seguridad social para el bienestar familiar, de adiestramiento técnico y capacitación para el trabajo, unidades de servicio social y habitación, guarderías, teatros, instalaciones deportivas y centros vacacionales, para la sociedad .

CAPITULO SEGUNDO

LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y DEL I.S.S.S.T.E.

- A).- La Naturaleza Jurídica del I.S.S.S.T.E.
- B).- Las Funciones del I.S.S.S.T.E.
- C).- Patrimonio del I.S.S.S.T.E.
- D).- Organización y Funcionamiento
- E).- Los Trabajadores del Estado. Sus derechos y prestaciones que regula por medio de la seguridad social .

CAPITULO SEGUNDO

A).- LA NATURALEZA JURIDICA DEL I.S.S.S.T.E.

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

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

El Maestro Fraga (13), después de citar las teorías de diversos juristas franceses, entre ellos Laubadère, Leon Duguit, Jéze y Bonnard, intenta una definición del servicio público concibiéndolo como "la actividad

(13) Fraga Gabino.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A.
México 1963, Pág. 22

- destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económica o cultural, mediante prestaciones concretas e individuales, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad".

Por su parte el Lic. Jorge Olivera Toro, afirma que "El servicio público es la actividad de la que es titular el Estado y que en forma directa ó indirecta satisface necesidades colectivas, de una manera regular, continúa y uniforme" (14).

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

1.- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte y le otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico , y:

(14) Olivera Toro Jorge.- Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México 1972, Pág. 70

2.- Que el objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de re cursos para fines de asistencia o seguridad social .

Con referencia a esta disposición transcrita, y en relación con el problema de la creación de las instituciones descentralizadas por servicio, el Maestro Andrés Serra Rojas (15), nos dice que :

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

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

La creación de una institución descentralizada debe hacerse siempre por el Estado y por medio de una ley expedida por el Congreso de la

(15) Serra Rojas, Andrés. - Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México 1974. Tomo I Pags. 583 y 590 .

- Unión, es decir, por normas de carácter general, formal y material-- mente legislativa, encaminada a realizar fines que corresponden al Estado .

Este sistema estuvo en vigor hasta la aparición de la facultad - legislativa de tanta trascendencia como es la creación de organismos des- centralizados federales por decretos del Ejecutivo Federal .

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

Hasta hoy el problema se ha visto con relativo recelo porque los que han sido creados han contado con la aquiescencia o desinterés de los interesados. El camino lógico cuando surjan los conflictos, es dejar que el poder judicial de la Federación examine la validez o la convenien- cia de estos organismos descentralizados por decreto o se establezcan - - ciertos principios en la Constitución regulando la materia de la descentra- lización.

Por hoy se ha seguido creando por "decreto" y puede decirse que una práctica administrativa, como en los casos de la Conasupo, Aero- puertos, el Metro y otros.

El I.S.S.S.T.E. , es un organismo público descentralizado por servicio. Así lo afirma el Maestro Fraga en su obra citada, en el que

se trasciende inclusive la importancia del organismo, por que precisamente en él inicia el "estudio particular de algunos de los principales organismos que reconoce nuestra legislación .

El maestro Andrés Serra Rojas, señala (16), como características de la institución las siguientes:

- 1.- Es una institución federal, Artículo 13 de su Ley,
- 2.- Es un organismo descentralizado, Artículo 4° de acuerdo con la ley original el criterio de organización que se siguió fue el del establecimiento público, hasta llegar a la organización actual. Véase Sem. Jud. Fed. VI, Pág. 196.
- 3.- Con una personalidad jurídica. Artículo 4° y 101
- 4.- Con patrimonio propio. Artículo 4°
- 5.- Con capacidad jurídica para celebrar toda clase de actos y contratos así como para defender sus derechos ante los tribunales o fuera de ellos y para ejercitar las acciones judiciales o gestiones extrajudiciales que le competan. Artículo 101 .
- 6.- Tiene su domicilio en la Ciudad de México, Artículo 4°
- 7.- Tiene un régimen que ha normado la existencia de la Institución, encontramos que, por primera vez, se definen sus características en la Ley de 1947, cuya exposición de motivos haciéndose eco de las te-

(16) IBIDEM Pág. 654

TESIS DONADA POR D. G. B. - UNAM

39.

-sis doctrinarias citadas, manifiesta que :

" La Ley atribuye al Estado el "deber" primario fundamental de proteger al equipo humano que utiliza, pero la administración y manejo de esta importante materia se ha juzgado conveniente entregarse a un Organismo Público Descentralizado por Servicio, que auxilie eficazmente a la administración, en dicho ramo."

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

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

B).- LAS FUNCIONES DEL I.S.S.S.T.E.

En cuanto a las funciones que el Instituto debe realizar, se encuentran determinadas en el artículo 102, siendo posible agruparlas en:

a) Funciones activas, cuya finalidad consiste en reconocer, negar, modificar, suspender o revocar el derecho a las prestaciones o servicios, concederlos y controlar su suministro. En este grupo quedarían las que se enumeran en las fracciones I, III, IV, VII y VIII, que atribu--

-yen al Instituto facultades para otorgar y administrar los diversos servicios a su cargo, satisfacer las prestaciones, otorgar las jubilaciones y pensiones, realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar contratos que requiera el servicio, adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus fines y establecer las prestaciones y servicios sociales, así como desarrollar las promociones señaladas en las fracciones IV y V del artículo 3°.

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

c) Funciones Administrativas, por las que crea, estructura y de termina las funciones de sus dependencias, integrándolas con el personal necesario. Dichas funciones se establecen en las fracciones IX, X y XI, otorgándole atribuciones para organizar sus dependencias y fijar la estruc tura y funcionamiento de las mismas, expedir los reglamentos para la debida prestación de sus servicios y de su organización interna y para difundir conocimientos y prácticas de previsión social .

C).- PATRIMONIO DEL I.S.S.S.T.E.

La parte final del artículo 4° de la Ley, anteriormente transcrita, atribuye al Instituto la posesión de un patrimonio propio. Esta disposición encuentra su fundamento en el hecho de que el Instituto, al igual que cualquiera otra entidad similar, para alcanzar sus finalidades, requiere recursos económicos.

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

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

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

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

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

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

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

Los ingresos que se refieren en las fracciones IV, V, VIII y IX, resultan de diversos actos de colaboración voluntaria de personas físicas o morales que se materializan mediante la celebración de actos jurídicos con el organismo. Las dos primeras fracciones, en comentario, establecen formas concretas de capitalización de recursos, como son el importe de los créditos e intereses a favor del Instituto y a cargo de los trabajadores y organismos afiliados; los intereses, rentas, plusvalías y demás utilidades que se obtengan por las inversiones que conforme a la Ley haga el Instituto; las donaciones, herencias y legados que se hicieran a favor del mismo y por último, los muebles e inmuebles que las entidades y organismos destinen y entreguen para el servicio público que establece la Ley.

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

En realidad el artículo 22 no hace más que transcribirla al ordenar que la inversión de las reservas del Instituto debe hacerse en las mejores condiciones de "Seguridad, rendimiento y liquidez, prefiriéndose en

igualdad de circunstancias las que, además garanticen mayor utilidad social".

D).- ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO

El Instituto es un organismo que constantemente ha venido ampliando sus funciones, al incorporarse la prestación de nuevos servicios - para cumplir con la necesidad de proporcionar éstos en todo el territorio nacional.

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

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

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

La junta directiva del Instituto ha venido sufriendo modificaciones tanto en su integración, en el procedimiento para lograrla, como en las funciones que se le atribuyen. Así vemos que la Ley de 1925 la concibe como el órgano máximo de gobierno de la Dirección de Pensiones, a quien corresponde privativamente la administración del ramo, componiéndola de nueve miembros, uno nombrado por el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, otro nombrado por el Gobernador del Distrito; dos nombrados de igual manera con el encargo especial de representar y vigilar; en cuanto pudiera ser necesario, los intereses de los funcionarios de uno y otro gobierno; otro designado por la Secretaría de Educación Pública en representación del magisterio, y tres que no desempeñen ningún cargo oficial, nombrados por los cinco anteriores, siendo el noveno el Director de Pensiones que, además será el Jefe de Personal de la Oficina que ha de tener a su cargo el trabajo administrativo .

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

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

La Fracción II del mismo artículo, dispone que los representantes nombrados para defender los intereses de los empleados serán seleccionados entre los Jefes de Departamento, oficina o servicio que tengan a sus órdenes considerables número de empleados y que residan también en el Distrito Federal, excluyéndose a los Secretarios y Subsecretarios de Estado, Oficiales Mayores, de las Secretarías y Jefes de los Departamentos Administrativos establecidos conforme a la Constitución .

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

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

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

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

El sistema por demás complicado que se viene reseñando y que creó el Legislador de la Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 1925 se transformó totalmente desde la expedición de la Ley del 30 de diciembre de 1947 .

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

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

Congruente con esta tesis sustentada en la Ley de 1947 el ordenamiento vigente, que substituye a la Dirección de Pensiones Civiles, transformándolos en un organismo que se denominará Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, estructura integral en el capítulo Decimo primero Sección Segunda, denominado "Organización del Instituto", a la Junta Directiva como el órgano máximo del Gobierno, compuesto de nueve miembros: el primero designado directamente por el Presidente

de la República con el cargo expreso de Director General del Instituto; - dos nombrados por la Secretaría de Programación y Presupuesto y dos -- más por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; los cuatro restantes serán designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. El Director General fungirá como Presidente de la Junta".

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

Artículo 110.- Corresponde a la Junta Directiva:

I.- Planear las operaciones y servicios del Instituto;

II.- Decidir las inversiones del Instituto;

III.- Dictar los acuerdos que resulten necesarios para satisfacer las prestaciones establecidas en esta ley;

IV.- Conceder, negar, suspender, modificar y revocar las jubilaciones y pensiones, en los términos de esta Ley;

V.- Nombrar y remover el personal de base y de confianza del Instituto, a propuesta del Director;

VI.- Aprobar y poner en vigor los reglamentos interiores, económicos y servicios médicos del Instituto.

VII.- Establecer o suprimir delegaciones o agencias del Instituto en los Estados;

VIII.- Conferir poderes generales o especiales de acuerdo con el Director;

IX.- Examinar para su aprobación o modificación los balances anuales, los presupuestos de ingresos y egresos y el plan de labores del Instituto;

X.- Otorgar gratificaciones y recompensas a los funcionarios y empleados del Instituto, de acuerdo con el Director;

XI.- Conceder licencias a los consejeros;

XII.- Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de reformas a esta Ley;

XIII.- En relación con el fondo de la vivienda:

- a).- Examinar y en su caso aprobar, dentro de los últimos tres meses del año, el presupuesto de ingresos y egresos y los planes de labores y de financiamiento del fondo para el siguiente año;
- b).- Examinar y en su caso aprobar, dentro de los cuatro primeros meses del año, los estados financieros que resulten de la operación en el último ejercicio y el informe de actividades de la Comisión Ejecutiva del Fondo;
- c).- Establecer las reglas para el otorgamiento de créditos y para la operación de los depósitos relacionados con el Fondo;
- d).- Examinar y aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del fondo, los que no deberán exceder del uno y medio por ciento de los recursos totales que maneje;

- e).- Determinar las reservas que deban constituirse para asegurar la operación del fondo y el cumplimiento de los demás fines y obligaciones del mismo. Estas reservas deberán invertirse en valores de instituciones gubernamentales;
- f).- Vigilar que los créditos y los financiamientos que se otorguen se destinen a los fines para los que fueron concebidos ; y
- g).- Las demás necesarias para el cumplimiento de los fines del fondo; y XIV. En General, realizar todos aquellos actos y operaciones autorizados por esta Ley y los que fuesen necesarios para la mejor administración o gobierno del instituto .

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

Las demás resoluciones de la Junta Directiva que afecten intereses particulares, podrán recurrirse ante la misma dentro de los treinta días siguientes. Si la junta sostiene su resolución, los interesados podrán acudir ante la Secretaría de Programación y Presupuesto dentro de los

treinta días siguientes, para que ella resuelva en definitiva".

Resumiendo, podemos apreciar que resulta por su importancia la integración bipartita de la Junta Directiva, que está compuesta por representantes del gobierno y de los trabajadores, dándose como razón que de esta manera se cumplan los ideales democráticos en organismos tan relevantes en la vida nacional como son los de seguridad social. También se explica que con la participación de representantes de los sectores que concurren al sostenimiento de la institución se propicia una mejor vigilancia sobre la gestión de la misma, y principalmente, se constituye un efectivo control, en el aspecto financiero, aunándose todo esto a la característica general de los organismos públicos descentralizados por servicio que consiste en poner a la institución en manos de individuos técnicamente capacitados para actuar en la rama de que se trata, sacando determinados servicios de la administración pública, que por sus conocidas fallas en cuanto al tratamiento técnico y científico de los problemas no sería capaz de efectuar una adecuada gestión de este tipo de servicios, que requieran una preparación específica en las personas responsables de realizarlo.

En cuanto a la Dirección General, otro de los máximos órganos de gobierno de la Institución, cuya esfera de competencia se encuentra delimitada por los artículos 115 y 116 de la ley; y 27 y 28 del reglamento de Organización y Funcionamiento del Instituto, debemos señalar que por

tratarse de órgano ejecutivo se encuentra investido de facultades expresas para desempeñar eficazmente su cometido, entre las que resaltan por su importancia la de aplicar la política del ejecutivo federal en materia de -- seguridad y servicios sociales de los trabajadores del estado, representar al Instituto y a la Junta Directiva y ejecutar los acuerdos de la misma, - someter a la Decisión de la Junta todas aquellas cuestiones que sean de su competencia, representar al Instituto en toda gestión judicial, extrajudicial y administrativa, resolver bajo su inmediata y directa responsabilidad los asuntos urgentes de la competencia de la Junta, someter a la decisión del Poder Ejecutivo Federal o de la Secretaría de Hacienda todas aquellas - - cuestiones que sean de sus respectivas competencias y, por último, dictar y ejecutar todos los acuerdos y resoluciones que resulten necesarios para el Gobierno y la prestación de los servicios que deba proporcionar el Instituto, de acuerdo con su Ley, sus reglamentos y las disposiciones de la - Junta Directiva.

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

E).- LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. SUS DERECHOS Y PRESTACIONES QUE REGULA POR MEDIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL .

Las personas morales a que se refiere la fracción V del artículo 1° de la Ley, que se sujetan a este régimen son las que componen la Federación.- entiéndase lo anterior como el conjunto de dependencias de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como - la Ley lo señala expresamente - el Departamento del Distrito Federal y, finalmente los organismos públicos que se han incorporado ó que se incorporen en el futuro a su régimen y al del propio Instituto.

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

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

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

Estas obligaciones son de dos clases:

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

Las primeras deben cumplirlas las entidades y organismos públicos a través de una serie de actividades que la Ley les impone, principalmente en sus artículos 5º, 12, 17, 20, 21 y 54, consistentes en informar al instituto de las altas y bajas de los trabajadores, modificaciones de sus sueldos; nombres y demás datos de los familiares derechohabientes: remitir en el mes de enero de cada año una relación del personal sujeto al pago de las cuotas, proporcionar en cualquier tiempo los datos y remitir los expedientes que le sean solicitados por el Instituto, efectuar los descuentos de los sueldos de los trabajadores en cantidades y por los conceptos que el Instituto ordene, ya deriven éstos de pago de cuotas, créditos otorgados, responsabilidades que se tengan con la Institución; enviar al Instituto las nóminas o recibos en que conste los descuentos, expedir a los interesados los certificados e informes que les soliciten, enterar cada quince días al Instituto, el monto de las cuotas o descuentos efectuados, reinstalar a los trabajadores pensionados por invalidez, cuando recuperen su capacidad para el servicio, o pasar el monto de la pensión en caso de negativa e inscribir a sus trabajadores y beneficiarios en el Fondo de la Vivienda .

En cuanto a las obligaciones de tipo pecuniario, que se sustentan en el sistema de contribución para el financiamiento de los servicios, que distribuye las cargas de su costo entre los trabajadores, pensionistas y entidades y organismos públicos, la ley impone a estos últimos en los artí

-culos 20 y 54-C, la de aportar el equivalente al 12.75% y el 5% sobre el sueldo básico de los trabajadores y en el artículo 24 se establece a su cargo el pago del 2% sobre el importe de la pensión fijada a sus trabajadores, aportación que aumenta al 4% cuando se trata de cuotas mínimas, para cubrir el Seguro de Enfermedades no Profesionales y de Maternidad a pensionistas y familiares derechohabientes, además están obligados a enterar al Instituto las cantidades derivadas de los conceptos mencionados, por conducto de sus tesorerías o departamentos correspondientes.

Por último, en el artículo 121 de la Ley, existe una prevención en el sentido de que si llegase a ocurrir en cualquier tiempo que los recursos del Instituto no bastaren para cumplir con las obligaciones a su cargo establecidas por la Ley, el déficit que hubiese, será cubierto por las entidades y organismos a que se refiere el artículo 1° en la proporción que a cada uno corresponda. Cabe aclarar que en la existencia del Instituto nunca ha habido lugar a hacer efectiva esta obligación .

Personas Físicas sujetas al Régimen .

El legislador efectúa la determinación de las personas físicas sujetas al régimen de la Ley, en los artículos primero y segundo de la misma:

"Artículo 1°, la presente Ley se aplicará:

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

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

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

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

V.- A las entidades y organismos públicos que se mencionan en este artículo. En el curso de la presente ley se designará con los nombres de entidades y organismos públicos a los mencionados en las fracciones I y II de este artículo.

VI.- A los ciudadanos Senadores y Diputados que integran el H. Congreso de la Unión, durante el tiempo de su Mandato Constitucional, - - siempre y cuando acuerden individual y voluntariamente incorporarse al régimen de Seguridad Social que esta Ley establece.

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

En lo tocante al procedimiento de incorporación que según la Ley debe consistir en Ley o acuerdos del Ejecutivo Federal, debemos consignar el hecho de que normalmente este procedimiento no ha sido observado para llevar a cabo la incorporación de los organismos públicos - que actualmente se encuentran sujetos al régimen de la Ley, sino que inicialmente ha sido la Junta Directiva del Instituto quien ha realizado los estudios tendientes a la incorporación y decretado la misma mediante la ratificación del Ejecutivo Federal; tal es el caso del Instituto Nacional de la Juventud Mexicana cuya incorporación se llevó a cabo por acuerdo de la Junta Directiva del I.S.S.S.T.E. del 16 de abril de 1961, a solicitud de la Sección IX del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación .

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

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

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

I.- Esposa supérstite e hijos menores de 18 años ya sean legítimos, naturales, reconocidos o adoptivos.

II.- A falta de esposa legítima, la concubina, siempre que hubiere tenido hijos con ella el trabajador o pensionado, o vivido en su compañía durante los cinco años que precedieron a su muerte y ambos hayan estado libres de matrimonio durante el concubinato .

Si al morir el trabajador hubiere varias concubinas, ninguna tendrá derecho a pensión .

III.- El esposo supérstite siempre que a la muerte de la esposa trabajadora o pensionada fuese mayor de 55 años, ó esté incapacitado para trabajar y hubiere dependido económicamente de ella;

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

El tercer grupo de personas físicas a quienes se aplica la Ley, según la fracción III del artículo I y II, del artículo 2º, son los llamados pensionados, entendiéndose por tales aquellos trabajadores públicos o sus deudos con derecho a percibir el pago de una suma periódica que la Ley fija, sea que ese carácter les hubiese sido reconocido de acuerdo con una Ley anterior a la vigente, o sea que les llega a otorgar y sancionar tal carácter de acuerdo con el procedimiento que marca la propia Ley.

El artículo 63 señala que el derecho a las diversas pensiones nace al encontrarse el trabajador o sus familiares en los supuestos consignados para cada caso, por lo que el presunto pensionista debe presentar su correspondiente solicitud con las constancias necesarias, con las que , una vez integrado el expediente, el Instituto por medio de su junta directiva, resolverá sobre dicha solicitud, y la resolución que así sea dictada,

será revisada dentro de los 15 días siguientes por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, requisito sin el cual su ejecución no es posible.

Las prestaciones consignadas en la Ley del I.S.S.S.TE son :

a) Médicas

Al terminar la Dirección de Pensiones Civiles en el actual - - I.S.S.S.T.E., se ampliaron las prestaciones que venía cumpliendo la Dirección y que, básicamente eran de naturaleza económicas y caían dentro de la mecánica del Seguro, destinado a la protección económica del trabajador y sus familiares derechohabientes, agregándose los seguros que venimos comentando.

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

El Instituto, a través de su área de servicios médicos se ha avocado a realizar las apremiantes tareas de prevenir curar, rehabilitar , investigar y enseñar las técnicas modernas de la medicina institucionalizada y colectiva, fundamentada en la filosofía humanista que sirve de sustantum a todas las prestaciones del Sistema .

Para lograr la instrumentación de su área de servicios médicos, el Instituto ha tenido necesidad de establecer unidades médicas, de investigación, de diagnóstico y docencia, que han venido incrementándose paulatinamente alcanzando en la actualidad varias unidades médicas y tratan de dar un buen servicio a todos sus derechohabientes.

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

Diferenciado el país en una área metropolitana norte y otra sur y seis regiones foráneas, en cada una de estas ocho divisiones racionalizadas en base a la población, comunicaciones, facilidades hospitalarias y otros importantes recursos técnicos, se erigió una verdadera pirámide de Unidades Médicas coordinadas y jerarquizadas que van, en las dos zonas del área metropolitana, desde el consultorio médico auxiliar de más simple concepción y funciones, al más complejo centro hospitalario de concentración, pasando por las clínicas y los hospitales generales. En las seis regiones del área foránea, se reproduce el esquema piramidal coordinado y jerarquizado de Unidades Médicas, en cuya base se encuentra a los Puestos Periféricos en el nivel inmediato las clínicas, después los hospitales locales o estatales y en el vértice el Hospital Regional.

La Reforma Administrativa de la que nos venimos ocupando quedaba estructurada así, organizativamente, para otorgar en forma satisfactoria las prestaciones consignadas en las Fracciones I, II y III del artículo 3° de la Ley del I.S.S.S.T.E. y que consiste en Seguros de Enfermedades no Profesionales y de Maternidad, Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales y Servicios de Reeducción y Readaptación de Inválidos.

b) Económicas.

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

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

De esta manera las prestaciones vienen a mantener y a incrementar la ganancia del asegurado, constituyen un salario social, que tiene doble proyección : "como salario complementario o directo, que compensa los salarios perdidos o disminuídos por imposibilidad laboral, las mayores necesidades de atención del hogar a los gastos que motiva la enfermedad y, como salario diferido, cuando la prestación tiene la finalidad

- de remediar necesidades que se originan en una imposibilidad total y permanente de ganancias del asegurado . Es ésta la razón de que los regímenes de seguridad social también se les atribuya la denominación de seguridad económica, tomando en cuenta que normalmente se materializa como una política de ingresos y como un medio de liberar la necesidad, cuyo mecanismo son las prestaciones y la vinculación tan estrecha que -- existe entre el desarrollo económico y el bienestar social .

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

Los subsidios consisten en entregas de dinero concedidas por corto tiempo y para combatir estados de necesidades pasajeras, motivadas por contingencias tales como enfermedades, maternidad, incapacidad o desempleo.

Cabe observar que esta prestación está consignada en la Ley, dentro de los seguros de enfermedades no profesionales y de maternidad, y el seguro del trabajador y enfermedades profesionales, en relación con las disposiciones contenidas en el artículo 111, correspondiente al título 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que lleva -

- por rubro " De los Riesgos Profesionales y de las Enfermedades no Profesionales".

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

La segunda, la encontramos establecida en la fracción XIV del artículo 3° y reglamentada en los artículos del 95 al 97 del capítulo IX.

Transcribiremos el contenido del artículo 95, cuyos términos son los siguientes :

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

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

II.- El monto total de las cuotas que hubiere enterado en los términos de la Fracción II del artículo 15, más un mes de su último sueldo -

básico según lo define el artículo 14, si tuviese de cinco a nueve años de servicios;

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

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

Uno de los renglones más importantes dentro del sistema y en materia de prestaciones en dinero, lo constituyen las pensiones y jubilaciones establecidas en las fracciones X, XI, XII y XIII del artículo 3° y reglamentada en las diferentes secciones del capítulo VIII de la Ley.

Con relación al Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, establecido en la fracción II del artículo 3° y reglamentado en los artículos 29 al 37, correspondientes al capítulo IV de la ley, debemos señalar que también se traducen para el trabajador o para sus familiares derechohabientes en beneficio propio en materia de pensiones.

El artículo 29 establece el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales ordenando que el Instituto debe subrogarse en la medida y términos de la Ley en las obligaciones de las Entidades y Organismos Públicos, derivadas de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio

- de los poderes de la Unión .

Resalta el hecho incongruente de que ambos ordenamientos hacen una mutua remisión para reglamentar esa materia, por lo que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece en su capítulo V, artículo 110, que los riesgos profesionales que sufran los trabajadores se regirán por las disposiciones de la Ley del I.S.S.S.T.E.

Haciéndose eco de las posiciones más avanzadas de la doctrina en la materia, el propio artículo 29 de la Ley señala que también "serán reputados como accidentes de trabajo los que se realicen en las circunstancias y con las características que especifica la Ley del Trabajo así como aquello que ocurra al trabajador al trasladarse directamente de su domicilio al lugar en que desempeñe su trabajo o viceversa.

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

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

b) En el párrafo primero del artículo 92 se ordena pagar la pensión a la viuda o a la concubina mientras no contraiga nuevas nupcias o entre en concubinato .

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

c) En el artículo 94 se prescribe que al fallecer un pensionista deberá entregarse a sus deudos o a las personas que se hubieren hecho cargo de la inhumación, el importe de 90 días de la pensión por concepto de gastos de funerales, sin más trámites que la presentación del Acta -- de defunción y la constancia de los gastos de sepelio.

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

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

La segunda tiene como finalidad atender las necesidades de vivienda del trabajador y de su familia, que han venido constituyendo una preocu

-pación del pueblo y del gobierno de México, que se inicia en los mismos debates del Congreso Constituyente cuando por voz del diputado José Natividad Macías se planteó el problema de las empresas que tenían la obligación de proporcionar habitaciones a sus trabajadores y señalaba sus características en la siguiente forma : "casas secas, airadas, perfectamente higiénicas, que tengan cuando menos tres piezas y dotadas de agua."

c) Sociales

La Fracción III del artículo 1º del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Instituto, señala que las prestaciones de carácter social que está obligado a proporcionar el organismo son las que :

a) Elevan los niveles de vida del servidor público y de su familia .

b) Mejoren la preparación técnica y cultural y activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia .

c) El arrendamiento y venta de habitaciones propiedad del Instituto .

d) Las tendientes a mejorar las condiciones de vida del pensionista, mediante su capacitación para realizar actividades productivas conforme a la vocación y aptitudes del beneficiario y,

e) Los servicios funerarios para los trabajadores y familiares derechohabientes.

Sin embargo, con el propósito de una mayor eficacia en la prestación de los mismos, su otorgamiento se ha encargado a tres diferentes areas: la Subdirección de Servicios Sociales, la de Acción Cultural y la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda.

La Subdirección de Servicios Sociales se encuentra responsabilizada de la prestación de los servicios de tiendas, guarderías, velatorios, hoteles, taller de manufacturas para jubilación y del control y administración de multifamiliares.

La Subdirección de Acción Cultural tiene a su cargo los procesos de orientación y difusión, el fomento deportivo, el fomento cultural y del Centro Nacional de Capacitación Administrativa.

Por último, con motivo de la constitución de la Comisión Ejecutiva de la Vivienda, el 26 de enero de 1973, para cumplir con el decreto presidencial del 18 de diciembre de 1972 que establece el Fondo de la Vivienda de los Trabajadores del Estado, dicho órgano adquiere la responsabilidad de la atención del problema de la vivienda, siendo de observar que para una correcta definición de sus funciones es indispensable la exhaustiva revisión de las actividades institucionales en la materia, tendiente a - que dicho fondo se le atribuyan todas aquellas que habían venido desarro--llándose por otras áreas del Instituto, como es el caso de las actividades del Departamento de Préstamos Hipotecarios y del Departamento de Control

- y Administración de Multifamiliares que dependen de la Subdirección de Servicios Sociales.

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

CAPITULO TERCERO

LA REIVINDICACION DEL DERECHO LABORAL MEXICANO

- A).- El Artículo 123 y la Constitución de 1917
- B).- Legislación Reglamentaria y Ley Laboral de 1931 .
- C).- Ley Federal del Trabajo en Vigor .

LA REIVINDICACION DEL DERECHO LABORAL MEXICANO

A).- EL ARTICULO 123 Y LA CONSTITUCION DE 1917.

Las disposiciones dictadas por el movimiento constitucionalista en materia social, su firme actitud ante las exigencias y presiones de los Estados Unidos de Norteamérica y sus sucesivas victorias militares sobre la aguerrida División del Norte y otras fuerzas villistas dieron pronto al constitucionalismo el dominio de casi todo el país. Era el momento de darle a la nación la posibilidad de formular un nuevo estatuto en que quedaran plasmados los postulados de la Revolución.

El 14 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza acordó la modificación del decreto del 12 de diciembre de 1914, en el que se fijaban las normas para la elección de Diputados al Congreso Constituyente, conforme a lo ordenado por la Constitución de 1857. Las modificaciones establecieron un nuevo impedimento para poder ser electo, y no podrían serlo aquellos que hubieran ayudado con las armas o sirviendo en empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista.

El Congreso Constituyente quedó formado en su gran mayoría por personas afectas al movimiento constitucionalista. Desde la iniciación de sus labores, los diputados se dividieron en dos grandes alas, una formada por los moderados, fieles a los pensamientos de Carranza y procedentes de la legislatura Maderista, encabezada por Luis Manuel Rojas, José Natividad Macías y Félix Fulgencio Palavicini; la otra llamada de los

jacobinos, estaba formada por los jóvenes revolucionarios influidos por los ideales proclamados por el Magonismo y por los postulados agrarios del Plan de Ayala. Destacaban en este grupo, por la firmeza de sus ideas y su intransigencia revolucionaria, Francisco J. Múgica, Heriberto Jara, - Luis G. Monzón, Froylán Manjarréz, entre otros. (17)

Fue este grupo el que imprimió a la Constitución el espíritu progresista que tuvo, derrotando a los renovadores subordinados al proyecto de Constitución conservadora de Carranza, que no respondía a las aspiraciones de renovación social del pueblo mexicano ni a los ofrecimientos que el constitucionalista había hecho a las masas obreras y campesinas para su redención, ni a los compromisos que se habían concertado con ellas, a través de la Ley del 6 de enero de 1915 y del pacto sellado con sangre - obrera, firmado por la Casa del Obrero Mundial .

Podemos afirmar que en efecto a la actividad infatigable de este grupo se debe a que en la Actual Constitución figuran los artículos 27 y 123, además de otros que contienen en si todo lo que tiene de avanzado este documento .

Así observamos que el artículo 27 Constitucional recoge las ansias de las masas campesinas, que al grito de "Tierra y Libertad", ofrendaron su sangre en los campos de batalla de la lucha revolucionaria .

(17) Para un mejor conocimiento del tema, consultar al Dr. Alberto Trueba Urbina, en su obra "La Primera Constitución Político-Social del - Mundo" Edit. Porrúa, S.A. México 1971.- Pags. 63 y sigs.

Este artículo recoge y supera el contenido del Plan de Ayala, que fué la Bandera y el Programa de Emiliano Zapata. En tal virtud la propiedad de las tierras y aguas correspondía originalmente a la nación la que posee la facultad de transmitir este derecho a los particulares, para constituir la propiedad privada, a la cual la nación, tiene el derecho de fijarle las modalidades que dicte el interés público.

El carácter revolucionario de este artículo está expresado claramente en donde dispone la restricción del derecho a los extranjeros a adquirir tierras y aguas nacionales y la prohibición de que las adquieran a lo largo de nuestras fronteras y litorales.

Restringen también las asociaciones religiosas y las sociedades anónimas al derecho de adquirir bienes raíces. En fin, en este artículo si se interpretará un criterio democrático y con el mismo espíritu que animó a los Constituyentes, podría permitir en el plazo breve la reforma agraria, en forma tal que quedaran liquidados realmente los nuevos y antiguos latifundios y la tierra se entregara a aquellos que realmente la trabajen con sus manos y no explotando a sus congéneres.

Los recursos actuales del país permitirían llevar a los campesinos al crédito suficiente, oportuno y barato que requieren para hacer - - producir estas tierras, además de la técnica necesaria, para evitar el agotamiento de su fuente de producción y recibir en cada período subsi--

-guiente mejores rendimientos, evitando así el que lleguen a manos de - agiotistas por falta de medios para la siembra o el abandono de sus tierras por el agotamiento de las mismas, "Dos factores hay que tener en - consideración: la tierra y el hombre; la tierra, de cuya posesión vamos a tratar, y los hombres, a quienes debemos procurar dar tierras", por eso propuso "tomar la tierra en donde la hubiera para reconstruir los ejidos de los pueblos" Nadie hasta entonces había planteado el problema en forma tan cierta y precisa. (18)

En las postrimerías de 1916, en México, el trabajador seguía vi viendo en circunstancias deplorables. Ya en algunos Estados se habían dado leyes tratando de protegerlos, pero los capitalistas, dueños de industrias, seguían burlándose de la escasa reglamentación y seguían explotando de modo despiadado a sus subordinados .

Pero no en balde habían muerto un millón de mexicanos en la lucha intestina, iniciada en 1910. La voz del trabajador pronto se iba a dejar escuchar. En efecto, resonó potentísima en el Congreso Constituyente de Querétaro. Siendo de sus párrafos más importantes algunos de los que la Constitución transcribió: " la idea capital que informa el artículo 5° de la Constitución de 1857, es la misma que aparece en el artículo 5° del proyecto de la primera jefatura.

(18) Pequeño fragmento de memorable discurso pronunciado por el Lic. Luis Cabrera, el 3 de diciembre de 1912 en la Cámara de Diputados "Mexicano: Esta es tu Constitución". Cámara de Diputados . México 1969. Pág. 112

El artículo del proyecto contiene dos innovaciones ; una que se refiere a prohibir el convenio en que el hombre renuncia temporal ó permanentemente a ejercer determinada profesión, industria y comercio . Esta reforma se justifica por el interés que tiene la sociedad de combatir el monopolio, abriendo amplio campo a la competencia.

La segunda innovación consiste en limitar a un año el plazo obligatorio del contrato de trabajo y va encaminada a proteger a la clase trabajadora contra su propia imprevisión o contra el abuso que en su perjuicio suelen cometer algunas empresas.

"La comisión aprueba, por tanto el artículo 5° del proyecto de Constitución, con ligeras enmiendas y algunas adiciones"

" En concepto de la comisión, después de reconocerse que nadie puede ser obligado a trabajar contra su voluntad y sin retribución, debe advertirse que no por eso la ley autoriza la vagancia; sino que por el contrario, la persigue y castiga."

" Juzgamos, asimismo, que la libertad de trabajo debe tener un límite marcado por el derecho de las generaciones futuras. Si se permitiera al hombre agotarse en el trabajo, seguramente que su progenie sería endeble, quizá degenerada y vendría a constituir una carga para la comunidad. Por esta observación proponemos se limiten las horas de trabajo y se establezca un día de descanso forzoso a la semana, sin que sea precisamente el domingo.

Por una razón análoga creemos que debe prohibirse a los niños y a las mujeres el trabajo nocturno en las fábricas.

"Ha tomado la comisión estas últimas ideas de las iniciativas presentadas por los diputados Aguilar, Jara y Góngora. Estos ciudadanos proponen también que se establezca la igualdad de salario en igualdad de trabajo; el derecho de indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades causadas directamente por ciertas ocupaciones industriales; así como también, que los conflictos entre el capital y el trabajo se resuelvan por comités de conciliación y arbitraje. La Comisión no desecha estos puntos de la citada iniciativa; pero no cree que quepan en la sección de las garantías individuales; así que aplaza su estudio para cuando llegue el de las Facultades de Congreso ."

" Por tanto, consultamos a esta honorable asamblea la aprobación de que se trata, modificada en los términos siguientes:

Artículo 5°.

a) Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial .

La ley perseguirá la vagancia y determinará a quienes son los que incurren en este delito .

b) El contrato del trabajo sólo obligaba a prestar el servicio convenido, por un período que no sea mayor de un año y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquier derecho político o civil.

c) La jornada máxima de trabajo obligatorio no excederá de ocho horas, aunque éste haya sido impuesto por sentencia judicial.

Queda prohibido el trabajo nocturno en las industrias a los niños y a las mujeres. Se establece como obligatorio el descanso hebdomadaario."(19)

El artículo 123 en sus orígenes constó de 30 fracciones. El párrafo introductivo del artículo facultaba tanto a las legislaturas de los Estados como al Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo.

En su libro "Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917", Don Pastor Rouaix, manifiesta textualmente: "Los diputados que acudieron con mayor asiduidad a las juntas y con más eficacia colaboraron en la realización de la empresa fueron el Ingeniero Victorio Góngora, autor de la primera iniciativa de aplicaciones del artículo 5° y que tenía grandes conocimientos en el ramo, por los estudios que había hecho ; el Gral. E. Calderón, radical en sus opiniones, los diputados du

(19) Alberto Trueba Urbina.- Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa S.A., México, 1977. Págs. 35 y 36

-ranguenos, Silvestre Dorado y Jesús de la Torre, artesanos que habían elevado en la esfera social por su inteligencia y su honradez y el Lic. Alberto Terrones Benítez y Antonio Gutiérrez, que habían demostrado los cuatro, su adhesión a la causa popular, colaboraron con el Ing. - - Rouaix, en el gobierno de su Estado; los militares José Alvarez, Donato Bravo Izquierdo, Samuel de los Santos, Pedro A. Chapa y Porfirio del - Castillo, quienes venían de la campaña bélica a la campaña civil, para implantar sus ideales; los obreros Dionisio Zavala y Carlos L. Gracidas que ya habían expuesto sus anhelos en las discusiones del artículo 5º y el fogoso orador Lic. Rafael Martínez de Escobar, del grupo radical. Muchos otros diputados concurrían a nuestras reuniones con más o menos constancia y sus nombre figuran entre las que calzaron su firma la inicia tiva que formulamos".

El maestro Alberto Trueba Urbina, en su obra el Artículo 123, señala de los diputados revolucionarios, pero ya previsores y precavidos quisieron quedarse en la Constitución de la República, en nuestra Ley Fun damental, con su capítulo de garantías sociales. Con este hecho, los - constituyentes mexicanos de 1916 - 1917 se adelantaron a todos los del - mundo .

Nuestra Constitución iba a ser la primera que incluyese garantías sociales. A pesar de que desde hace mucho tiempo atrás, existen garantías sociales en casi todos los países de Europa, al redactarse las nuevas constituciones posteriores a la guerra de 1914 y 1918, pocas Constituciones incluyeron entre las garantías individuales, algunas garantías sociales y cabe el alto honor a nuestro Congreso Constituyente haber plasmado dichas garantías en el artículo 123, de nuestra Carta Magna .

B).- LEGISLACION REGLAMENTARIA .

Como ha quedado anotado anteriormente, las legislaciones locales se dieron a la tarea de expedir diversas reglamentaciones del artículo 123 Constitucional, pero a la fecha, por su alcance y jerarquía quedan unificados los criterios jurídicos en materia laboral, logrando integrar el contenido de las principales leyes reglamentarias en la Ley Laboral de 1931 y la de 1970 en vigor, de las cuales haremos un estudio en párrafos posteriores, siguiendo de esta manera, el orden lógico jurídico del presente trabajo.

Ley Laboral de 1931.

Para entrar en materia, debemos apuntar que en nuestro país, la Constitución Política de 1917 y su artículo 123, señalan la necesidad de acelerar la organización de instituciones para crear y difundir la previsión social, señalando posteriormente como de utilidad pública y social, "el establecimiento de seguros populares, de invalidéz, de vida, de terminación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros con fines similares.

(20)

Los Constituyentes de 1917, que con singular previsión se adelantaron a todos los países del mundo al plasmar dentro de la carta magna

(20) Alberto Trueba Urbina. - Nuevo Derecho del Trabajo. Pags. 104 a 108. . Artículo 123 Constitucional Fracción XXIX .

- un cauce nuevo, la de los derroteros que el país tenía que seguir para que se llegara a la igualdad social.

Por el movimiento social que se abría paso y se imponía el legislador constituyente redactó el Artículo 123. Lo consideró como básico para el desarrollo de la familia mexicana y además, que era de extraordinaria urgencia el que normas jurídicas rigesen las relaciones del trabajo y del capital, ordenó en su artículo 11 transitorio, que las bases que él estableció se pusieran en vigor en toda la República, desde luego, impuso el legislador común la obligación precisa de expedir en breve las leyes reglamentarias del trabajo, cosa que no sucedió adecuadamente, ya que hasta catorce años después fue promulgada la Ley Federal del Trabajo, unificándose así, las leyes reglamentarias de Trabajo y Previsión Social de todas las entidades federativas del país.

Por tanto, debemos asentar que a partir del año de 1925 comenzó a fructificar la idea de federalizar la materia laboral y así, se dejó en forma exclusiva al Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre el trabajo .

Esto motivó que se hicieran diversos estudios comparativos del contenido de las diversas fracciones del artículo 123 Constitucional, como de la reglamentación que cada uno de esos ordenamientos hicieron las legislaturas de los Estados observando que desde el año de 1928 la Secretaría de Industria, comenzó a recopilar todas las leyes, códigos, reglamen

tos, decretos, circulares, etc., los cuales tuvieron expedición en las diferentes entidades de la Federación. Toda esta labor tuvo su conclusión en el año de 1930 .

En el año de 1931 la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo hizo un proyecto de Ley Federal del Trabajo, tomando en consideración los proyectos y leyes anteriores. El Congreso de la Unión, a través de sus representantes, discutió el proyecto, en un período extraordinario de sesiones, y con algunas modificaciones leves, dicho Congreso aprobó el proyecto y fue promulgada la Ley Federal del Trabajo el 18 de agosto de 1931, por el Ing. Pascual Ortíz Rubio, en ese entonces Presidente de la República Mexicana. Ley Federal del Trabajo que contenía 685 artículos, además de 14 artículos transitorios .

c) Ley Federal del Trabajo en Vigor.

Como consecuencia del desarrollo económico y social de México en los últimos años, y en acatamiento a esta necesidad ha surgido la Ley vigente ya no unicamente la manifestación de la voluntad del Estado, pues si pugna con la conciencia jurídica del pueblo, pone límites a la soberanía legislativa y la ley es letra muerta por faltarle la razón misma de su existencia.

Y es así como surgió la Ley vigente, por voluntad del pueblo, interpretada por el Estado a través del Gobierno, deseoso que la justicia

social sea más clara, más cierta, más determinante del esfuerzo de todos los mexicanos, se proyectó en un reparto justo, equitativo, entre los miembros de la República y no sólo en beneficio de grupos privilegiados.

En el sistema de nuestro derecho positivo, compete a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la administración y aplicación de los principios que impone la Constitución Política Mexicana acerca de las cuestiones laborales y de previsión social señaladas en el artículo 123 de dicha carta fundamental. De este artículo constitucional se deriva el concepto de que la previsión social en México deberá ser por medio de la cual se administre la práctica de los postulados de la seguridad social. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social es el instrumento estatal, encargado de la realización de las funciones referidas que conduzcan a las metas de seguridad social,

El artículo 123 Constitucional fue elaborado de tal modo que sus reformas se han ido adecuando a las cambiantes realidades del país, con una fiel comprensión del desenvolvimiento del mundo en general, en lo que se refiere a los ideales de la seguridad social en el contenidos, y permite un amplio margen para que la administración de la previsión social pueda evolucionar paralelamente a las conquistas nacionales y mundiales en el campo de la seguridad y bienestar de la población .

El 1° de diciembre de 1968, la Cámara de Diputados dió entrada al proyecto de Ley Federal del Trabajo.

" para los efectos constitucionales con el presente trabajo les envió, por instrucciones del C. Presidente de la República, el proyecto de una Nueva Ley Federal del Trabajo.

Reitero a ustedes la seguridad de mi atención y consideración distinguida .

Sufragio Efectivo. No Reelección
México D.F., 1° de diciembre de 1968
El Secretario

Luis Echeverría . "

Este momento representaba, por una parte, la culminación de una larga e histórica jornada de la clase trabajadora de México, y por otra, la iniciación de trabajos legislativos que implicarían una grave responsabilidad tanto para el ejecutivo de la Unión, como para las legislaturas que en última instancia, son los responsables de las leyes que conforme a la Fracción I del Artículo 89 de la Constitución, promulgue y que ejecute el Presidente de la República.

De acuerdo con nuestro sistema constitucional, el pueblo expresa su decisión soberana en los comicios y la ejerce por medio de los poderes de la Unión que se dividen, para su ejercicio, en Legislativo , Ejecutivo y Judicial .

El decreto Constitucional de Apatzingán formulado bajo la inspiración de Morelos, establecía entre sus postulados:

"La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno - que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía. . . . Como el gobierno no se instituye por honra e intereses particulares de ninguna familia, de ningún hombre o clases de hombres, sino, para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, ésta tiene derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo o abolirlo totalmente cuando su felicidad así lo requiera. . . . Por consiguiente, - la soberanía reside originariamente en el pueblo"

El congreso se encuentra integrado por dos cámaras; los diputados, electos por los ciudadanos mexicanos, son los representantes del pueblo; los senadores representan a los Estados que integran la federación, " Se ha llegado a decir que el Senador es una institución aristócrata, pero nadie puede creer que el que habla abrigue ni una sola idea aristócrata.

El senado puede ser republicano y democrático, si deriva del pueblo. Al plantear en México el sistema representativo es menester considerar, no solo a la república y a la democracia, sino al sistema federal y la necesidad de equilibrar las entidades políticas, que constituyen a la Federación .

Como para la elección de diputados no hay más base posible que la de la población, en una sola Cámara resultarán los Estados con una representación muy desigual ". (21)

El Poder Ejecutivo se deposita en un sólo individuo, electo directamente por todos los ciudadanos .

Estos dos poderes, representan la voluntad popular y tienen autoridad para interpretarla, así como para determinar lo que más conviene realizar para el bien de la Nación. Con base en esta representación, el legislador tiene la facultad de dictar las normas jurídicas que regirán la vida en sociedad, que son de observancia general y a las que el mismo Ejecutivo ha de someterse.

La facultad de iniciar una Ley se confiere, en nuestro Sistema al Presidente de la República, a los miembros del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados.

"Cuando el Presidente de la República envía un proyecto de Ley al Congreso de la Unión, cumpliendo con lo dispuesto - legalmente en ejercicio ordinario de su derecho de promoción, la Ley votada por el congreso es acto legislativo que ensu totalidad a éste corresponde, pues el autor de la iniciativa se redujo a poner en actividad al cuerpo deliberante sin participar en su resolución.(22)

(21) Francisco Zarco. Citado en el libro "Mexicano: Esta es tu Constitución." Cámara de Diputados. Mex. 1969. Pag. 170

(22) Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México 1967, Pags. 289 y 290 .

La libertad parlamentaria que en México tiene los legisladores ha llevado a algunos a confundir esta libertad, a no preservar este derecho con conciencia a su trascendencia e incluso a negar que existen las funciones legislativas y que éstas se perfeccionan mediante el cuidado de los distintos partidos políticos al proponer sus mejores hombres, los más capacitados en todas las actividades humanas, para ocupar los puestos de elección popular. La XLVII Legislatura que estudió, modificó y aprobó el proyecto de la Ley Federal del Trabajo vigente, representa el ejemplo más elocuente de la labor y actitud legislativas.

El conocimiento y la interpretación de una Ley requiere de dos premisas esenciales; por una parte, el estudio de las ideas, condiciones, circunstancias y causas que motivaron a su autor, por otra, el sentido que el legislador, formalmente hablando dió al cuerpo normativo. Así la Ley adquiere mayor entidad, toda vez que no es letra muerta, ajena a una realidad sino traducción de las condiciones sociales, económicas y políticas, intérpretes en determinado lugar y momento. El autor de la iniciativa y el legislador, cuando no es autor de la iniciativa, las causas que lo movieron a aprobar, modificar o rechazar el proyecto. Las ideas, - tanto del iniciador como del congresista, orientan al Ejecutivo que debe velar por la observancia de la Ley y ejecutarla, el judicial que ha de interpretar y aplicar en situaciones litigiosas, el precepto jurídico y al pueblo que debe cumplir, en su beneficio, lo estatuido .

En consecuencia los "preambulos tienen por objeto explicar a los ciudadanos cuáles son las razones que abonan la promulgación de dichas leyes; es decir, se proponen persuadir a los ciudadanos de que obedezcan la ley en vez de limitarse a ordenarlas que lo hagan "(23)

La Ley toma las experiencias del pasado y las del presente para proyectarse al porvenir, cuando llega a ese futuro y las circunstancias rebasan las situaciones protegidas por las normas del derecho debe modificarse siguiendo el mismo ciclo: aprovechar el pasado, ver el presente y proyectar el porvenir. La ley es un fenómeno expuesto a llegar a ser y desaparecer, que solo participa de manera incompleta del mundo intemporal de las ideas.

La ley permite al hombre desarrollar su vida en sociedad condición a la libertad individual para permitir la libre actuación en comunidad. La necesidad de interdependencia hace surgir el grupo humano, cuya expresión es la familia; pero no basta la unidad familiar para satisfacer el instinto gregario del hombre, las familias se van sumando hasta constituir primero la ciudad, más tarde el Estado. Por lo tanto, para lograr tal fin, la Ley ha de proteger, en primer lugar, los valores fundamentales del individuo: la vida, la igualdad, la propiedad, las libertades de expresión, la creencia, etc..... A fin de preservar estos valores y las garantías inherentes deben consagrarse otras que no se refieran al -

(23) J. Friedick. La Filosofía del Derecho. Breviarios, Fondo de Cultura Económica, México 1964, Pág. 35 .

-hombre individualmente considerado sino como parte de una sociedad; - los axiomas contenidos en las garantías sociales: el derecho al trabajo , el derecho de asociación, el derecho de huelga y otros.

Estas garantías constituyen el derecho social, cuyo desideratum es la justicia social. Al logro de la justicia social tienden las normas contenidas en la Ley Federal del Trabajo, compendio de una evolución en la historia de la humanidad.

Es por ello que las reformas hechas en materia laboral , tomando en cuenta los principios reguladores o axiomas sociales de toda ley, - regula actividades que nunca antes habían encontrado eco en alguna legislación semejante, creando para ello un capítulo especial y muy importante bajo el rubro "Trabajos Especiales", que contiene las normas expresadas para regular con un fondo más justo las relaciones del trabajo y el capital por muy disímolos que estos sean .

Pretende así la Ley Federal del Trabajo vigente justificar con su contenido, que la constante evolución social requiere también la evolución de las normas reguladoras, no solo de tipo laboral, sino en general de todo el derecho para que la realidad que se pretende equilibrar con - ello, tenga una base firme por encontrar identidad con los fines del derecho y de la sociedad de donde nace.

Ahora bien, es necesario recalcar que la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos es sin duda un manantial inagotable de -

derechos para los trabajadores, hay que reconocer que en 1917 nuestro país se encuentra apenas tratando de surgir, y aunque los preceptos que ella contiene eran muy avanzados, tal era el problema para ponerlos en vigor dentro de una realidad diferente y no propicia para hacerlo por lo menos con todo su contenido, ya que nuestras fuentes de trabajo eran tan limitadas, que exigirles a los industriales y empresarios de aquel entonces que proporcionaran casas a sus trabajadores era como suicidarse económicamente por ser incipiente entonces la industria nacional, sin embargo, eran ya derechos para los trabajadores que se tendrían que poner en práctica en el momento oportuno.

Sin embargo, si la Ley Federal del Trabajo en vigor se aplica debidamente, habrá de sentir en la clase trabajadora un clima de seguridad, se proyectaría en progreso, tanto en lo político como en lo económico, pues efectivamente esta Ley supera a la anterior en muchos tópicos siendo un avance poner en práctica algo más del artículo 123 de la Constitución, ya que se podría afirmar que esta Ley no trae nada nuevo, tan sólo pone el servicio del trabajador algo de lo cual ya tiene derecho por que fue una conquista de la revolución de 1910, que culminó con la Constitución de 1917 .

Ahora, a más de sesenta años de vida de nuestra Constitución es necesario y conveniente poner en marcha todos sus principios, ya que ahora tenemos empresas tan poderosas, que en un momento dado podrían hacer, quizá, hasta poner en peligro nuestra estabilidad política y hoy en día los ricos son unos cuantos más y los pobres aumentan a cada día, con el enorme crecimiento de la población y así la desocupación se convierte en un problema nacional .

La Ley Federal del Trabajo, vigente desde 1970, viene a mejorar sin duda a la anterior, la Ley Laboral de 1931, casi en todos sus - aspectos, y en particular mejora las indemnizaciones en caso de despido injustificado, lo cual favorece a la clase trabajadora, en el sentido de - mayor estabilidad en el trabajo, pues con ese aumento, los patrones piensan más para despedir a un trabajador, ya que así sufriría la pérdida de mayor cantidad de dinero que tendrá que pagar al trabajador .

Se comprende, así mismo, como salario, todas las prestaciones que obtenga el trabajador, sea cual sea el concepto por el que se paga, lo cual favorece en gran forma los ingresos del trabajador, en caso de - separación de la empresa o despido por sus patrones, agrandando así su indemnización, llegando el caso .

En cuanto a las vacaciones de que debe gozar el trabajador , se proporcionan anualmente en forma considerable e incrementable, pagos más

elevados en caso de que se labore en días domingo, de igual manera en días festivos, protección a la sindicalización contra toda forma de agresión a la unidad de la misma, la sindicalización de deportistas, profesionales, empleados comerciales , etc.....

Además declara que son nulos los contratos de aprendizaje, práctica engañosa y de toda mala fe empresarios sin conciencia, que bajo ese pretexto mantenían al pobre trabajador por tiempo indefinido en situaciones precarias y almárgen de los derechos consagrados por la Ley Laboral.

Y ahora, lo que desde antes fue legal y obligatorio para los empresarios, el proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores, deja de ser un sueño, creemos y deseamos que por esta vez, - nuestras autoridades no concedan componendas por ese concepto a los empresarios, ya que así harían ineficaz ese derecho vigente desde 1917 y - plasmado en el Artículo 123 Constitucional, esperando también que la Institución llamada INFONAVIT cumpla su cometido y no tienda a desvirtuar su verdadera finalidad social en beneficio de la clase trabajadora.

La Ley Laboral vigente, así como la Constitución General de la República, son sin duda, el producto de las necesidades sociales surgidas por el desarrollo de nuestra patria y el Derecho Mexicano del Trabajo es y ha sido siempre un derecho vital, ya que su meta es la protección del hombre que vive de su trabajo y que, debido a la situación económica del

país, que lo obliga a trabajar para subsistir y así, la Ley protege al trabajador de la explotación y la norma se vuelve imperativa y social a cada instante, alcanzando cada vez más a nuevos grupos de nuestra sociedad, haciendo posible la realización de los más anhelados principios de la Seguridad Social .

CONCLUSIONES

- PRIMERA .- La Seguridad Social aparece con el hombre ya que es un elemento congénito para la protección del mismo, frente a las adversidades de la vida.
- SEGUNDA.- La Seguridad Social debe servir como instrumento para que el Estado establezca y pueda garantizar un equilibrio en el desarrollo social de sus gobernados.
- TERCERA.- El Artículo 123 Constitucional da las bases jurídicas para que la Seguridad Social sea una realidad, y llegue al sector de la población que verdaderamente la necesita, ya que como norma suprema obliga al Estado al cumplimiento de ella.
- CUARTA.- Es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, un organismo que los tratadistas no han podido definir por lo difícil de su naturaleza, pero compartimos el criterio del Licenciado Gabino Fraga el cual dice que éste es un organismo público descentralizado por servicio con personalidad jurídica y patrimonio propio .

- QUINTA .- Con las conquistas sociales alcanzadas y llevadas al texto de la Ley, han hecho que ésta tenga un proceso dinámico para que dentro de su constante actualización, sea un instrumento vivo que fortifique y solidarice las luchas revolucionarias que van en pro del mejoramiento de los trabajadores, las cuales se ven claramente reflejadas en el organismo denominado ISSSTE.
- SEXTA.- Es necesario que el Estado trate de darles a sus trabajadores mejores prestaciones en lo que respecta a su Seguridad Social ya que así el trabajador podrá satisfacer sus necesidades en un nivel adecuado a su dignidad, mejorando con ello el rendimiento de sus esfuerzos, en beneficio de su familia y de su nación.
- SEPTIMA.- Estamos concientes de que la evolución del Derecho Mexicano del Trabajo al desentrañar el pensamiento del Constituyente de 1917 y el contenido del artículo 123 Constitucional, le da al trabajador al servicio del Estado una Reivindicación, Tutela y Protección con la aplicación del Derecho Social.
- OCTAVA.- La Seguridad Social tiene como finalidad atender el mayor número de necesidades del ser humano, contribuyendo me-

-diante servicios y prestaciones económicas a elevar el nivel de vida social, proporcionar mayores recursos para permitir así, una mejor distribución del ingreso nacional.

BIBLIOGRAFIA

- (1) Arce Cano, Gustavo De los Seguros Sociales a la Seguridad Social. Editorial Porrúa México 1972.
- (2) Arce Cano, Gustavo Los Seguros Sociales en México. Editorial Botas, México 1944
- (3) Cosío Villegas, Daniel Historia Moderna de México. El Colegio de México, 1971
- (4) Chávez Padrón, Martha El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, México 1969.
- (5) Fraga, Gabino Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1963.
- (6) García Cruz, Miguel Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México 1962.
- (7) González Díaz Lombardo, Francisco El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Textos Universitarios, UNAM, México 1978
- (8) Mendieta y Núñez, Lucio El Derecho Social. Editorial Porrúa, México 1970.
- (9) Moreno, Daniel Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax, México, Librería - Carlos Cesarman, México 1967.
- (10) Morones Prieto, Ignacio Tesis Mexicana de Seguridad Social. I.M.S.S., México 1970.

- (11) Olivera Toro, Jorge Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1972.
- (12) Serra Rojas, Andrés Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, Tomo I, México 1974.
- (13) Tena Ramírez, Felipe Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México 1967
- (14) Trueba Urbina, Alberto Derecho Social Mexicano. Editorial Porrúa, México 1978
- (15) Trueba Urbina, Alberto Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Editorial Porrúa, México 1973.
- (16) Trueba Urbina, Alberto Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa. México 1977 .

LEGISLACION CONSULTADA .

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal del Trabajo Vigente.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Ley del Seguro Social

Legislación Federal del Trabajo Burocrático .

ESTUDIOS ESPECIALIZADOS

- 1) Cursos del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, Organo especializado de enseñanza e investigación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y su Comité Permanente, México 1976 . Inédito
- 2) México y la Seguridad Social. Tomo I. Publicaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social. México 1952 .
- 3) "Mexicano: Esta es tu Constitución". Cámara de Diputados. México 1969 .