

202
203



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES

ACATLAN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

" LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO DESDE LOS
EMPLEADOS AL SERVICIO DEL VIRREINATO
HASTA LOS SERVIDORES PUBLICOS "

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :

L I C. EN DERECHO

P R E S E N T A :

S E R G I O M U N I Z A Y A L A

ACATLAN, EDO. DE MEXICO 1994





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

TITULO

" LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO DESDE LOS EMPLEADOS AL SERVICIO DEL VIRREINATO HASTA LOS SERVIDORES PUBLICOS "

CONTENIDO	PAGS.
INTRODUCCION.	4
CAPITULO I	
ANTECEDENTES HISTORICOS.	
1. ANTECEDENTES EN LA EPOCA COLONIAL.	5
1.1 DECRETO CREANDO UN MONTEPIO PARA EMPLEADOS DEL VIRREINATO.	12
1.1.1. REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO DEL MONTEPIO DE VIUDAS Y HUERFANOS DE MINISTROS DE JUSTICIA Y REAL - HACIENDA.	15
1.2 ANTECEDENTES EN EL MEXICO INDEPENDIENTE	17
CAPITULO II	
LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857 Y 1917.	
2.1 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857.	25
2.2 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE 1917.	29

CAPITULO III

LEY GENERAL DE PENSIONES CIVILES DE RETIRO.

3.1	CREACION Y ORIGEN.	36
3.2	REFORMAS.	47
3.3	LEY DE PENSIONES CIVILES.	54

CAPITULO IV

LA DIRECCION GENERAL DE PENSIONES CIVILES Y EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO COMO ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO.

CAPITULO IV.		70
4.1	LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.	72
4.2	LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.	74
4.3	LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.	77
	REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.	83
4.4	LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.	86
4.5	LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.	88

CAPITULO V.

5.1	LEY DEL I.S.S.S.T.E. DE 1959.	103
5.2	LEY DEL I.S.S.S.T.E. DE 1983. (REFORMAS Y ADICIONES)	112

CONCLUSIONES.

138

BIBLIOGRAFIA.

141

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

Con la elaboración del presente trabajo, para cubrir el requisito para obtener el grado de Licenciado en Derecho, se pretende que la investigación en cuestión proporcione elementos y nuevos conocimientos a los estudiosos del Derecho Social en México y por qué no en América misma.

Dentro de este estudio encontramos que al hablar del virreinato en la Nueva España, lo hacíamos también de toda América ya que esta Ciudad y su legislación sirvieron de base para las demás de la América en poder del Imperio Español.

Como se destaca con el presente trabajo la seguridad social desde 1761, era una preocupación de los gobernantes de esa época y de los actuales, como ejemplo de ellos encontramos el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, órganos de seguridad social que tuvieron sus antecedentes más remotos en la Institución motivo de nuestro estudio, dentro de éste habremos de analizar diversas formas de gobierno, diversas organizaciones económicas, políticas y diversas leyes, el sustentante espera que el presente trabajo sirva para destacar lo más relevante de la seguridad social tan de moda en nuestros días.

CAPITULO I.

1. ANTECEDENTES EN LA EPOCA COLONIAL.

A fines del siglo XVIII el gobernador de Cuba DIEGO VELAZQUEZ, había mandado a HERNAN CORTES a expedicionar las costas del Golfo de México, con instrucciones de no conquistar territorio alguno.

CORTES no cumplió esto, lo cual lo hizo caer en un acto de rebeldía y careciendo de facultades para poblar y gobernar, resuelve fundar el Ayuntamiento de la Villa Rica de la VERA CRUZ, el 10 de junio de 1519, quizá fundándose en que según las antiguas instituciones los alcaldes mayores suplían a los Gobernadores en su falta cuando el Rey estaba lejos y no podía hacer el nombramiento, y los mismos Ayuntamientos podían elegir Alcalde Mayor cuando era difícil obtener la Real Provisión.

"Con el establecimiento de este Ayuntamiento, CORTES cortó de esta forma todo vínculo con DIEGO VELAZQUEZ y para poder proseguir con la conquista se hizo nombrar por el Ayuntamiento Gobernador, celebrando capitulaciones para el conquistador de aquella tierra ".(1)

A semejanza de éste se fueron nombrando otros en las villas que poblaban los españoles; así comenzó a establecerse

(1) Pérez Fernández del Castillo, Bernardo.- Derecho Notarial.- Editorial Porrúa, S.A.- Cuarta Edición.- México, D.F., 1989.- página 14.

el régimen municipal al paso de la administración de justicia por los alcaldes de los que conocían de las causas, procesos civiles y criminales.

Pues las villas dependían directamente del Rey. Todo esto CORTES lo llevó a cabo gracias a los conocimientos que adquirió de la escribanía, por haber sido un jurista formado y adentrado en el conocimiento de las leyes a través del trabajo que desempeñaba como ayudante de escribano primero en Extremadura y después en Sevilla.

" En 1521, es el año en que culmina la conquista con la caída de la Gran Tenochtitlan en poder del Imperio Español, representado en este acto por su conquistador HERNAN CORTES, y dando como nuevo nombre a las tierras por él conquistadas el de la Nueva España.

Al obtener HERNAN CORTES el nombramiento de Gobernador y Capitán General de la Nueva España, ordena la reconstrucción de esta misma, haciendo también reparticiones y encomiendas, estableciendo de esta manera los cimientos de una Colonia que aumentara los dominios de la corona española, dictando disposiciones que tenían por objeto asegurar el dominio de ella ". (2)

Durante los primeros años de la Colonia comenzaron a regir las ordenanzas de FELIPE II y después las de CARLOS I, el establecimiento del gobierno interior de la Colonia y la marcha de su administración da inició con la llegada de los oficiales reales ALBORNOZ, ESTRADA, SALAZAR y CHIRINOS, que fueron nombrados por el Rey, al mismo tiempo que extendió la Real Provisión para que HERNAN CORTES quedase como Gobernador y Capitán General de la Nueva España.

(2) Cortés Hernán.- Cartas de Relación de la Conquista de México.- Editorial Espansa-Calpe.- Madrid, 1970.

En el transcurso de la Colonia se hicieron notorios transtornos en cuanto a su mala administración y mal gobierno, debido a las discordias entre los españoles y los malos tratamientos a los naturales del país, por tal motivo el monarca español decide nombrar la primera Audiencia en México.

Dando órdenes e instrucciones determinantes para el buen gobierno de la tierra conquistada, estando integrada por: JUAN ORTIZ DE MATIENZO, ALONSO DE PRADO, DIEGO DELGADILLO, FRANCISCO DE MALDONADO y como Presidente de la misma NURO DE GUZMAN, aunque no fuera la acertada fórmula para resolver las dificultades y la mala administración que padecía la Colonia en ese tiempo.

Tenían las audiencias un carácter netamente jurídico y por esto la de México fue un poderoso elemento de desorden en la Nueva España, pues los naturales del país y los españoles, propensos por naturaleza o educación a buscar pleitos y a intentar procesos, debieron encontrarse a la llegada de la Audiencia en condiciones favorables para ejercitar aquellas tendencias, por tal motivo asombra el número de pleitos y procesos que se entablaron durante el gobierno de la primera Audiencia.

No fue esta la solución absoluta para terminar con los litigios que existían entre los naturales del país y los españoles pues durante ese período, se siguieron suscitando los malos tratamientos y la venta de tantos miles de indios como esclavos.

"Estas noticias y otras acusaciones en contra de la Audiencia eran llevadas hasta la Corte, causando gran confusión porque habían fundado no muy buenas esperanzas de

orden y prosperidad en Nueva España, en el nombramiento de la Audiencia; ya que los resultados habían sido tan contrarios a lo que se creía que más que nunca el desorden, la tiranía, la discordia y todos los vicios de un mal gobierno se ostentaban en aquella Colonia ". (3)

Para dar fin con todo lo que se suscitara en la Colonia debido a su mal gobierno; y poder reordenar su administración, por consejo del obispo de esta misma FRAY JUAN DE ZUMARRAGA, comenzó a pensarse en la creación de un virreinato en la Nueva España, y en el nombramiento de un hombre digno y capaz de establecer en México el gobierno de que se requería.

Esta opinión que fuera llevada al Consejo de Indias, obtuvo la aprobación de la Reina que había quedado gobernando en España a causa del viaje del Rey a Italia.

El Consejo de Indias contando con esa aprobación, acordó no sólo nombrar a un virrey para Nueva España, sino el de contar también con una segunda Audiencia.

Se buscó una persona que por su honradez, su inteligencia y sus buenas intenciones, que ni la ambición y la codicia le hicieren vacilar en su elevada posición para ocupar el cargo en comento que debía ir a Nueva España a establecer un orden de cosas que encaminaran a la Colonia a la prosperidad y al bienestar; recayendo este nombramiento en DON ANTONIO DE MENDOZA, pero al no poder ser despachado con la brevedad que exigía la situación de la Nueva España, y en consecuencia se acordó nombrar una nueva Audiencia que debía ponerse en marcha inmediatamente para la Colonia.

Nombrado como Presidente de ella al obispo de Santo Domingo, don Sebastián Ramírez de Fuentel y como oidores a

(3) Pruneda Pedro.- Historia de la Guerra de México desde - -
1861 a 1867.- Editorial del Valle de México.- Edición México -
D.F. 1971.- página 37.

los Licenciados VASCO DE QUIROGA, ALONSO DE MALDONADO, FRANCISCO ZEYNAS y a JUAN DE SALMERON; a su llegada a la Nueva España, y tomar posesión de sus empleos comenzaron a cumplir las provisiones y encargos del Rey de la Reina y del Consejo de Indias en el arreglo de aquella colonia; ya que su situación no era aceptable; pues escribanos y jueces cobraban en los pleitos y diligencias judiciales costos exorbitantes.

"El Presidente de la segunda Audiencia toma un contraste notable de su antecesor NUÑO DE GUZMAN; la honradez e infatigable empeño para el bienestar de los naturales del país, y por su instrucción, el cuidado y orden en todos sus ramos del gobierno; con el objeto de asegurar el buen trato a los indios y la perturbación social de la cual eran víctimas, formó una junta que vigilara el cumplimiento de las disposiciones de los monarcas, autorizando para remediar abusos; encabezada esta junta por FRAY JUAN DE ZUMARRAGA".

(4)

Durante el gobierno de la segunda Audiencia la sociedad y la Colonia habían recibido el último impulso para alcanzar el camino de la organización y del desarrollo; pero existiendo abusos que reprimir.

Con la llegada de ANTONIO DE MENDOZA y el establecimiento del gobierno virreinal se abre un nuevo período en la historia de la Colonia.

Amplias eran las facultades y grande la autoridad que se concedían por el monarca español al virrey MENDOZA ya que se le asignó como Virrey y Gobernador, Presidente de la Real

(4) Pruneda Pedro Op. cit. pág. 47.

Audiencia y Vicepatronato de la iglesia.

Como Presidente de la Audiencia no tenía visto en las cosas de justicia; pero debía entender dirigiendo exclusivamente, en todo lo relativo a la gobernación de la Nueva España, teniendo sólo como consejeros a los oidores cuando estimara conveniente y con libertad de seguir o no el dictamen de ellos.

Respecto a la administración de justicia, se encargó al Virrey para que la Audiencia conociera de los agravios que hicieran los jueces eclesiásticos; el Virrey se encontraba auxiliado por Alcaldes Mayores, Corregidores que eran miembros precisos del gobierno, depositarios de su autoridad y cuidado para la ejecución de sus provincias, dedicados enteramente a la felicidad de los pueblos y al servicio del estado, estos a su vez eran auxiliados por otros funcionarios como los tenientes de alcaldes y los subdelegados quienes cuidaban de la enseñanza religiosa y el buen trato a los naturales del país, de la construcción y conservación de los caminos, y de las obras públicas, perseguían a los vagos y criminales, asimismo recaudaban tributos.

El primer Virrey, desde los primeros años de su gobierno, comprendió perfectamente las necesidades y exigencias de los pueblos que el Rey había puesto bajo su autoridad.

"Se procuró reglamentar todos los ramos en los que para ello tenía facultades y es de notarse que todas las reformas que inició aún cuando no se hubieran aceptado inmediatamente por el Rey y el Consejo de Indias, fueron siempre de gran importancia para el gobierno de Nueva España. " (5)

(5) Riva Palacio, Vicente.- México a través de los siglos.- Tercer Tomo.- Editorial Cumbre, S.A.- Décimo Séptima Edición.- México, D.F., 1984. página 219

Durante la Colonia, el virreinato y principios de la Independencia, la legislación aplicable que se impuso a los súbditos de la Nueva España, la podemos distinguir de dos formas; la legislación positiva española que se aplicaba únicamente a los españoles; y a las Leyes de Indias, así como, los demás decretos, provisiones, Cédulas Reales, etc., que eran aplicables solo a los naturales de la Colonia.

" Otras leyes posteriores a la Recopilación de Indias fueron las ordenanzas de Villar de 1757, las de intendentes de 9 de diciembre de 1786 y la recopilación de autos acordados de la Real Audiencia de la Sala del Crimen de 1787 ". { 6 }

1.1 DECRETO CREANDO UN MONTEPIO PARA EMPLEADOS DEL VIRREINATO.

Durante el período virreinal llegó a la Nueva España, la filosofía y la acción de la protección dedicada a los menesterosos, las normas españolas tratarían de cobijar también a los naturales de la tierra conquistada, motivo por el cual surge la mitad de los gremios, las cofradías y los montepíos.

"Las Leyes de Burgos, las Leyes de Indias, las ordenanzas del trabajo y demás normas protectoras traídas a América se fueron extendiendo como manto protector para los conquistados."(7)

En esta misma época que tuviera un período de sublevaciones y hambres se iniciaron los famosos repartimientos para mantener la calma de los descontentos españoles, concediéndosele a cada conquistador un grupo de naturales que les sirvieran de criados o se dedicaran a su provecho, y la labranza. Fue la Reina Isabel I, quien desconoce esta costumbre ordenando al virrey que pusiera en libertad a los naturales repartidos para que fueran vasallos libres y cualquier trabajo ejecutados por estos les fuera pagado, los naturales hicieron uso del derecho que se les concedía abandonando las tierras de labranza y rehuyendo todo contacto con los españoles.

Los preceptos jurídicos que fueran dictados por el Rey, el Real y Supremo Consejo de Indias y la Casa de Contratación de Sevilla o por las autoridades radicadas en estos territorios, con facultades para promulgar disposiciones de obligado cumplimiento dentro de su jurisdicción constituyeron e integraron el llamado Derecho Indiano que fue en gran parte tutelar de los naturales de la Nueva España, además que tomó

(7) Colección Lafragua, José María.- Reglamentos y Reales Cédulas 1765.- Editorial Nueva Madrileña.- Primera Edición.- México, D.F., 1981., páginas 3 a 11.

en cuenta el fomentar y proteger la fundación de hospitales.

Durante el mismo período encontramos también disposiciones tendientes a la seguridad social de los empleados del virreinato ya que tienen origen en el desamparo, la indolencia en que quedaban reducidas las viudas, huérfanos y madres de los que morían en su real servicio, motivo por el cual dio origen a la formación de establecimientos llenos de humanidad y grandeza para ocurrir a tantos daños y honrar las cenizas de sus fieles vasallos erigiéndolos con el título de montepíos; teniendo sus orígenes en el año de 1761. Cada uno de estos tienen diferentes reglas y como tal fueron transcritos por separado y en diferentes años.

El primero de ellos que se dió a conocer fue el Montepío Militar en el mismo año por Real Orden de 20 de abril de 1761 y aprobado el 29 de marzo de 1783 por el Rey de España CARLOS III, posteriormente se crearon otros bajo diferente denominación pero con el mismo objetivo.

A semejanza del Montepío anterior, se originó el Montepío de viudas y pupilos de Ministerios de Audiencias. Resuelto el 20 de febrero de 1769, siendo aprobado por el Rey CARLOS III, en Real Orden de 7 de febrero de 1770.

Monte de Piedad.- Su fundador fue don Pedro Romero de Terreros. En el año de 1767, hizo la donación de \$ 300,000.00 al Supremo Consejo de Indias para establecer un Monte de Piedad, comenzando a dar servicio el 25 de febrero de 1775, llamándose Sacro Monte de Piedad de Animas. Siendo comisionado el Virrey don Antonio María Bucareli y Urzúa por el Rey CARLOS III, para disponer de lo conducente para esta

Institución.

Entre otros de los montepíos se encuentra el de oficinas que a comparación de los anteriores tiene el mismo objetivo de dar Seguridad Social a los trabajadores que estuvieran al real servicio, resuelto en Real Cédula de 1º. de mayo de 1776 y aprobado por el Rey CARLOS III, el 18 de febrero de 1784.

El último en darse a conocer fue el Montepío para los Cirujanos del Ejército y su reglamento. Aprobado por el Rey CARLOS IV, por Real Orden de 15 de noviembre de 1798.

1.1.1 REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO DEL MONTEPIO DE VIUDAS Y HUERFANOS DE MINISTROS DE JUSTICIA Y REAL HACIENDA.

Fue resuelto por Real Orden de 20 de febrero de 1769 y aprobado por el Rey de España CARLOS III, el 7 de febrero de 1770.

La moderada dotación del sueldo que en lo general tenían los Ministros de Justicia, que estuvieran dentro y fuera de la Corte y por otra parte el desamparo en que por su muerte quedaban sus pobres familias, fue lo que dió origen a una mejor dotación de sueldos, y el establecimiento del reglamento en comento a ejemplo del de los militares, por el cual se asegura de esta manera la asistencia y amparo a viudas y huérfanos; por decreto y reglamento del 12 de enero de 1763 bajo los capítulos contenidos en la Real Cédula del 8 de septiembre del mismo año, aprobados por el Rey CARLOS III.

Es a través de estos por los cuales se fue extendiendo el amparo y protección para los ministros de la Audiencia tribunales de cuentas, y a los oficiales de la Real Audiencia que sirven en la capital y provincias del virreinato. Lo que más se destaca del reglamento en comento es sin duda alguna la retención o descuento del uno y medio por ciento de los sueldos que se les descontaban a las partes a favor y beneficio del Montepío; lo que se percibía de más por esa consignación desde la implantación del reglamento. Así como la detención de las pensiones que gozaban las viudas y pupilos de los ministros que habían muerto, corresponde al Contador, Tesorero y demás empleados del Montepío, sin que tampoco sufrieran el descuento, ni el abono de cosa alguna por la diferencia correspondiente al tiempo anterior, ni a las viudas por el socorro de los pagos por la muerte de sus maridos, por último que los descuentos a favor del Montepío comprendidas en el reglamento en cuestión se comienza desde su publicación de

éste, ya que fuese el que declaró a los beneficios del Montepío.

Dicho reglamento de acuerdo con sus antecedentes se componían por 4 capítulos que a su vez se comprendían de la siguiente manera:

- CAPITULO PRIMERO:

Compuesto por 12 artículos los cuales establecían lo referente a los fondos y caudales del Montepío.

- CAPITULO SEGUNDO:

Integrado por 9 artículos por los cuales se prevenían las pensiones del Montepío y los casos y circunstancias a que tienen lugar.

- CAPITULO TERCERO:

El cual se componía por 17 artículos y se prevenía cuales eran las funciones del Director y Ministros del Montepío; de los protectores de las viudas y pupilos.

- CAPITULO CUARTO:

Que tenía un contenido de 11 artículos en los cuales se establecía la estructura, organización y función de la Secretaría, Contaduría y Tesorería del Montepío así como sus situados y cargos.

1.2 ANTECEDENTES EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.

Los primeros antecedentes que marcaron el camino a la Independencia dió inicio cuando las tropas napoleónicas invadieron España, a principios del siglo XIX, creándose una situación de descontrol y problema económico, originando los primeros destellos de independencia que empezaran a surgir con las expulsiones de los jesuitas de España y sus dominios por el conde de Floriblanca.

" Al aliarse la monarquía española con Francia por razones dinásticas en su guerra colonial en contra de Inglaterra, se dá uno de los principios de la defensa de las colonias, así como, el memorial enviado por España cuando dió ayuda a la Independencia de los Estados Unidos de Norte América, siendo éste de tal modo el primer antecedente de Independencia. Motivo por el cual el 15 de septiembre de 1810, es declarada por MIGUEL HIDALGO, que no sólo fue un movimiento que tenía como propósito la Independencia política de Nueva España; fué un lucha a la que se unieron las demandas de los oprimidos, víctimas de las desigualdades de los fueros y de las injusticias del sistema virreinal." (8)

Así la Independencia, junto con el inconformismo al sistema económico de explotación e inseguridad, fue el rechazo de todos los mexicanos a una vida de insalubridad, de pobreza, analfabetismo, ignorancia y falta de participación que lo hicieron caer muchas veces en el círculo vicioso comercial y administrativo.

La Independencia fue un movimiento de masas en busca de la libertad social cuando aún no se mostraba ningún provecho personal o de grupo en tanto que fue todo el pueblo el que se levantó en armas.

(8) Pérez Fernández del Castillo, Bernardo.... Op. Cit. pág. 23.

La función social de la libertad fue el resultado de la movilización de masas en los momentos cruciales de la edificación nacional.

El movimiento de Independencia tuvo indudablemente como objetivo principal alcanzar la autonomía política de los criollos con respecto a la Corona Española, motivo por el cual sabemos que todo movimiento revolucionario acarrea también cambios que pueden ser muy provechosos en las estructuras económicas y sociales; estas surgieron junto con el Estado en 1810.

De esta manera el Estado Mexicano ha podido sustituir actividades particulares como la educación, las comunicaciones, la empresa industrial, previsión y asistencia familiar y profesional. Así el Estado se impone dentro de su ideología, la tarea de otorgar Seguridad Social a toda la colectividad mediante su intervención en la actividad nacional creando y expidiendo reglamentos, decretos o bandos con contenido de gran relevancia sobre la materia.

Dentro de los primeros documentos constitucionales del Estado Mexicano expedidos por MIGUEL HIDALGO el 5 de diciembre de 1810, en la ciudad de Guadalajara los más relevantes fueron:

I.- Decreto aboliendo la esclavitud sentando las bases para que los dueños de esclavos les otorgaran a estos la libertad.

II.- Decreto Agrario, por el cual se disponía que las tierras ociosas se entregaran a los medieros, quienes pagarían su valor, el 50% con trabajo personal y el 50% con el excedente de los frutos de cada cosecha. En el cual hay un reconocimiento a las carencias y sufrimientos de las clases

trabajadoras de ese tiempo.

III.- Decreto que creaba las Secretarías de Gobierno de Justicia y Gracia y de Asuntos Exteriores, designando en el mismo a las personas que habían de figurar como Secretarios a: IGNACIO LOPEZ RAYON, JOSE MARIA CHICO y JOSE ORTIZ DE LETONA.

Estos documentos nos muestran la gran aportación que ofreció a la lucha de los trabajadores mejores niveles de seguridad social. El movimiento independiente que iniciara HIDALGO termina con la traición de ELIZONDO y la aprehensión de los principales insurgentes.

" Al morir HIDALGO y designar como sucesor a IGNACIO LOPEZ RAYON, teniendo como colaboradores a JOSE SIXTO VERDUSCO, ANDRES QUINTANA ROO y CARLOS MARIA DE BUSTAMANTE, estableció la Suprema Junta Nacional." (9)

Dos años después al renunciar FERNANDO VII a la corona ante NAPOLEON BONAPARTE como Rey de España y sus dominios, se convocó a Cortés en Cadiz el 18 de marzo de 1812; en donde además de la participación de los representantes de todo el reino, se incluyeron también por vez primera representantes americanos, el resultado de este órgano legislativo fue la Constitución de Cádiz promulgada en Nueva España el 30 de septiembre del mismo año para después ser suspendida por el Virrey Francisco Xavier Venegas, por la constante amenaza de Morelos; es por medio del Virrey Félix María Calleja, quien fuera designado por Fernando VII el que la reestructurara de nueva cuenta en algunas de sus partes con el objeto de tener

(9) Flores Gómez González, Fernando y Carbajal Moreno, Gustavo.- Nociones de Derecho Positivo Mexicano.- Editorial Porrúa, S.A.- Trigésima Primera Edición.- México, D.F. 1992, página - 21.

más simpatizantes para unirlos a la causa española; en el transcurso de dos años de vigencia es abrogada por el propio Fernando VII, para establecer el régimen absolutista, con lo que dá inicio la lucha liberal, obteniendo el triunfo hasta 1820 año en que nuevamente es restaurada, estableciendo entre otras disposiciones lo siguiente:

- La Nación Española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios libre e independiente y no es, ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona aparte.

- Que la religión siempre sera la católica y romana.

- Como forma de gobierno la monarquía moderada hereditaria.

Posteriormente el movimiento de Independencia tomó otros caminos con JOSE MARIA MORELOS Y PAVON, ya que había quedado como único jefe representativo del movimiento insurgente, a su vez formuló uno de los documentos más importantes en la historia de la legislación mexicana llamado " Sentimientos de la Nación ", ya que en su contenido se encuentra plasmada la organización del Estado y garantiza la Seguridad Social.

Dentro de los puntos más relevantes, encontramos entre otros la división de poderes, el Ejecutivo, dividido en tres personas, el Legislativo como órgano absoluto y el Judicial como poder moderador; basándose para su elaboración en la doctrina de la división de poderes de Montesquieu, en donde por medio de esta, asegura la libertad del hombre, y en la que también se encuentra incluida la teoría para quien llegara a ocupar el poder, no abusara de las facultades que le eran

atribuidas; afirma que hay tres clases de poderes La Potestad Legislativa, en la cual el Príncipe o Magistrado hace las leyes temporales o definitivas y modifica o deroga las ya existentes; la Potestad Ejecutiva de las cosas que dependen del Derecho de gentes, por la cual se hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadores, establece la seguridad, previene invasiones; la Potestad Ejecutiva de las cosas que dependen del Derecho Civil, mediante la que se castigan los delitos y juzga las diferencias entre particulares.

La lucha del pueblo trabajador cristalizó el 22 de octubre de 1814, con el decreto constitucional para la libertad de América Mexicana elaborado por el Congreso, también conocido como Constitución de Apatzingan, siendo inspirada para su elaboración en las Constituciones de Francia de 1793 - 1795 en vez de las ideas de Morelos, teniendo como consecuencia la consagración de los derechos naturales a todo pacto social. El mencionado decreto se encontraba dividido en dos partes las cuales eran:

P R I M E R A :

Elementos constitucionales.- que comprendían la libertad, propiedad y seguridad.

S E G U N D A :

Organización del Estado.- Divididos en tres poderes.

PODER LEGISLATIVO:

Tenía encomendado las funciones legislativas y políticas.

PODER EJECUTIVO:

Desempeñaba funciones administrativas dividido a su vez en tres Secretarías que eran del Estado de Guerra, Marina y Justicia.

PODER JUDICIAL:

Compuesto por un Supremo Tribunal de Justicia y un Tribunal de Residencia.

Al ser consumada la Independencia de México, por AGUSTIN DE ITURBIDE, por medio del conocido Plan de Iguala el 24 de febrero de 1821 en el cual se establecía de nueva cuenta un gobierno dependiente de España, asimismo se ofrecía el mismo a FERNANDO VII o a un familiar de este, motivo por el cual no podemos hablar de una Independencia total, sino hasta el 24 de agosto del mismo año, en donde realmente sí se logra el máximo alcance de Independencia al firmarse el Tratado de Córdoba, el cual fuera firmado por el último Virrey de la Nueva España, JUAN DE O'DONOJU e ITURBIDE, ya que en él se abría la más clara posibilidad para que un mexicano gobernara y de tal forma lograr la independencia total de España, país del cual se dependía en caso de que FERNANDO VII no aceptara gobernar y su lugar sería ocupado por el mexicano ITURBIDE, que instalara al día siguiente una Junta Provisional integrada por 38 miembros además de la designación de una Regencia que gobernaría provisionalmente al país estando integrada por 5 miembros teniendo como Presidente a ITURBIDE y como primeros colaboradores a JUAN DE O'DONOJU, MANUEL DE LA BARCENA, JOSE ISIDRO YAÑEZ, MANUEL VELAZQUEZ DE LEON, desempeñando la mencionada Junta entre otras funciones la de legislar sobre la convocatoria al Congreso Constitucional que se instauró al año siguiente el 24 de febrero; teniendo un período de semejante manera a la anterior, por los constantes levantamientos por la inconformidad demostrada hacia el gobierno de ese tiempo. Reinstalándose al Congreso en 1823.

Ya en los principios del México Independiente se comenzó a sentir dentro del mismo, una marcada división por parte de algunos grupos influenciados por las corrientes del pensamiento de esa época y de verdaderos anhelos liberales y de justicia social. Otro sector trataba de conservar las viejas estructuras en contra de las demandas populares.

Posteriormente al derrumbarse el imperio iturbidista y dentro de la misma tendencia republicana se enfrentan entre si dos posiciones divergentes, una centralista que unía a los antiguos monarquistas en la cual participaba, FRAY SERVANDO TERESA DE MIER, que aparece para conservar el monopolio administrativo y consecuentemente, la influencia decisiva de la iglesia sobre el Estado; la otra federalista en la cual se unieron viejos insurgentes y republicanos en los que se encontraba VALENTIN GOMEZ FARIAS, que tratarían de diluir el poder que tenía el clero, con la creación de entidades federales y soberanas ente sí.

El alcance más relevante que se obtuvo de esta lucha entre los federalista y centralistas, se inclinó el triunfo para los primeros en comento, ya que las provincias tenían una mejor simpatía para el sistema federal, brindando un contundente apoyo para el triunfo liberal que sirvió de base para que se plasmara la primera Constitución de la República en el año de 1824, siendo esta mediante la cual se intentaba romper las estructuras anteriores.

Tuvo su inspiración para su elaboración en el sistema norteamericano ya que recogía sus principales ideas, así como en la Constitución de Cádiz de la cual se extrajo la forma, y para complementarla se retomó al igual que MORELOS, el pensamiento o teoría de Montesquieu sobre la división de poderes.

En esta primera Constitución no se hace notar las ideas sociales de los primeros libertadores, solamente aparece el reglamento dentro de las facultades del Congreso Constitucional, una mención que permite conocer la existencia de retiros y pensiones para los empleados de la federación, en noviembre del mismo año, ante el estado desastroso de los montepíos, el gobierno decidió liquidarlos y se hizo cargo del pago de las pensiones a los empleados que tenían ese derecho.

En este mismo año el 11 de noviembre, se expidió un decreto para establecer la obligación del Estado para pagar pensiones a los empleados del Poder Ejecutivo de Justicia y de Hacienda. El 3 de septiembre de 1832, se hizo extensivo este beneficio a las madres de los mismos, y por decreto del 2 de febrero de 1834 se concede el derecho de pensión por vejez a los Cónsules Mexicanos, ampliando este beneficio a los incapacitados o en estado de invalidez. De esta manera el Estado cumplía ciertas obligaciones para con sus trabajadores.

CAPITULO II

LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857 Y 1917.

2.1 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857.

Para el desarrollo de este tema, es necesario apuntar y recordar los antecedentes mas sobresalientes por los cuales fue expedida la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857, así como también el alcance de los objetivos trazados por hombres como MIGUEL HIDALGO, JOSE MARIA MORELOS y otros que lucharon y buscaron un cambio respecto al mejoramiento y bienestar social, como el que se lograra el 20 de noviembre de 1836, años antes de la promulgación de la Constitución la cual es motivo de este tema, Decreto por el cual se concedió a los empleados de Correos una jubilación de \$ 12,80 mensuales.

La convocatoria para que se reuniera el Congreso Constituyente, fue firmada por el Presidente JUAN ALVAREZ el 16 de octubre de 1855, que en su mayoría todos los miembros que la componían eran lo mas avanzado del pensamiento liberal iniciando sus labores de debates el 18 de febrero de 1856, terminando con su promulgación el 5 de febrero de 1857.

Durante el periodo de debates, los diputados conservadores y los liberales moderados hicieron causa común contra los liberales natos o puros, suscitándose discrepancia entre aquellos y éstos, por lo que se tornaron a ser violentas al discutir dos temas; el de los derechos del hombre y el de la libertad de cultos.

El objetivo que se pretendía con esta Carta Magna, era el de establecer principios que significaban innovaciones sustanciales, lo cual sólo bastaba para comprender que no podía ser considerada el " iris " de paz y fuente de salud como la llamara IGNACIO COMONFORT que debía acabar con todos los disturbios, sino como la bandera de guerra con la reunión de doctrinas por cuyo triunfo se había combatido.

La mayor o menor trascendencia de esos principios, era una cuestión secundaria ante una oposición radical que no admitía pequeñas reformas en cuanto a materia sino que no se llevara a cabo ese proyecto.

Los congresistas se inspiraron para su elaboración en las experiencias de esos años, de lucha por los cuales ya habían pasado, en las doctrinas de los norteamericanos para la organización política y en los principios ideológicos de la Revolución Francesa y la Constitución de Cádiz de 1812.

Se estableció el sistema republicano, representativo federal, dividido en los tres poderes que ya conocemos; esta Constitución doctrinal era supuestamente avanzada, no correspondía aún al desarrollo de México, porque en el afán de imitar los principios del Código Francés no se tomó en cuenta la realidad de vida del pueblo por la que estaba atravesando, además de que contenía una tendencia liberal sin establecerse una separación completa entre el Estado y la iglesia.

Es el 11 de marzo de ese mismo año, en que fue promulgada la Constitución, llevándose a cabo las elecciones presidenciales en la que resultara electo IGNACIO COMONFORT y como Presidente de la Suprema Corte de Justicia BENITO JUAREZ, ambos iniciaron su gobierno en un clima tenso, motivo por el cual se vieron en la necesidad de publicar un manifiesto a la nación en el cual daban cuenta del uso que habían hecho de las facultades de las cuales eran acreedores, encerrando en breve

cuadro todas las disposiciones que habían dictado en diversas ramas de la administración, posteriormente el 17 de marzo del mismo año, se expidió un decreto ordenando que los funcionarios, autoridades y empleados, tanto civiles como militares de toda la República jurasen la Constitución en la inteligencia que los que a ello se negasen no podrían seguir desempeñando sus respectivas funciones y se prevenía de igual manera que los días en que se efectuase la ceremonia se tuviesen como festividad nacional y como tales fuesen celebradas; por lo que respecta a materia social en la fracción XXVI de su artículo 73 consideraba como facultad del Congreso de la Unión conceder a los trabajadores premios y recompensas por servicios prestados a la Nación o a la humanidad lo que determinó que se acostumbrara en la práctica substituir las pensiones por derecho por las pensiones por gracia; cabe destacar que el mismo Presidente consideraba que esta Constitución era muy radical por lo cual creía imposible gobernar con ella, toda vez que corría el riesgo de provocar un conflicto nacional, por eso prefirió entrar en arreglos con los conservadores para que fuera derogada o suprimirla con una Constitución moderada, ya que por otra parte el clero mexicano rechazaba rotundamente a la misma por instrucciones del Papa Pió IX, era una campaña que el mismo iniciara por la cual hacía creer al pueblo que el nuevo Código atacaba a la religión y declaraba excomulgados a los funcionarios y empleados que la habían jurado.

De la confabulación que existía entre conservadores y el clero en contra de la Constitución tantas veces mencionada, surgió el Plan de Tacubaya proclamado por el general FELIX ZULOAGA por el cual se pedía la anulación de la misma, y se convocara un Congreso que dictara un nuevo Código moderado; lo cual es aceptado por COMONFORT, dejando con esta acción de ser Presidente legítimo, pues al desconocer la Constitución perdía la base jurídica de su cargo y la confianza del Partido Liberal; lo cual es aprovechado por los conservadores para

nombrar en su lugar al general ZULOAGA; siendo estos los principales acontecimientos que dieron lugar a la Guerra de Reforma o de Tres Años terminada en el año de 1860.

Ante estas circunstancias asumió al Poder Ejecutivo BENITO JUAREZ, conforme a la Constitución vigente por ser Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Cabe destacar que la República en esa época es dividida en dos bandos; liberales y conservadores, estos últimos aliados con el clero, que se disputaban el poder por el triunfo de sus ideas. Durante este mismo período existieron dos gobiernos que pretendían dominar en todo el país; el liberal que sostenía la Constitución de 1857 representado por BENITO JUAREZ y el conservador, que se proponía abrogar todas las leyes reformistas contrarias al clero y al ejército y que sólo reconocía como Presidente al general FELIX ZULOAGA.

La Guerra de Reforma se desarrolló en varias etapas en las que los hechos de armas favorecieron al principio a los conservadores hasta que logró la victoria el Partido Liberal; los jefes de los partidos contendientes lanzarían sus respectivos manifiestos a la Nación para dar a conocer sus ideas y los programas políticos por los que luchaban.

JUAREZ sostenía los principios de la Constitución de 1857 y advertía que para poner fin a la guerra suscitada, era necesario hacer algunas reformas que terminaran con el poder del clero y de los militares y su intervención en la política, todo esto culminaría al ser expedidas las Leyes de Reforma.

2.2. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANO DE 1917.

La escasa legislación sobre Seguridad Social durante la segunda década del presente siglo, tiene aplicación si se toma en cuenta que se trata de seis años de intensa lucha armada y trastornos políticos.

Es a partir del triunfo de la Revolución Mexicana con la actitud que toma Venustiano Carranza, para sostener el orden constitucional en la República Mexicana de tal manera se marca el inicio de un período más en la evolución, desarrollo político y social, conquistado con un carácter irreversible que llegaba a configurar el dinámico marco jurídico en que se desenvolvía el país, misma que se conoce como etapa Constitucionalista.

Al convocarse las elecciones para el Congreso Constituyente el 21 de marzo de 1916, se iniciaron los preparativos del proyecto de la Constitución en la ciudad de Querétaro, terminando con este al año siguiente para ser promulgada el 5 de febrero de 1917; entrando en vigor tres meses después, el 1º. de mayo del propio año.

Esta conquista llega a configurar el marco jurídico, definiendo nuevas formas de vida y una política que promueven la transformación económica, tendientes a satisfacer necesidades de las que requería la población como base para una total evolución en todos sus aspectos.

De tal manera podemos ver que durante el desarrollo de la presente investigación, los logros alcanzados en cada período sirven de cimiento indispensable al siguiente, ya que una vez que es consolidado proyecta la fase sucesiva, siempre en proceso ascendente condicionada por las modalidades propias de la evolución del Estado, ya que este se convierte en un

promotor de desarrollo, etapa en la cual se atribuyen entre otras facultades para realizar actividades de servicio público y de seguridad y justicia sociales, por medio de prestaciones de carácter económico, cultural y asistencial.

La Seguridad Social adquiere cambios para el bienestar, a partir del movimiento armado de 1910, y consecuentemente con la promulgación de la Constitución de 1917, al quedar inscrita en los enunciados del Artículo 123 del mismo ordenamiento.

En este mismo ciclo, destaca la continuidad política de quienes teniendo la responsabilidad de dirigir los destinos de la Nación, han dictado medidas a través de nuevas ideas convertidas en programas, tendientes a mejorar el bienestar social de los trabajadores, mismo que ha hecho que la concepción liberal ceda el paso a la creación de un derecho, producido por un nuevo tipo de Estado, siendo este el Derecho Social que tiene como esencia la justicia social, la colaboración y la solidaridad que se consagra en la misma Constitución.

A través del Derecho Social Constitucional de integración, el Estado se encuentra en posibilidades de conjuntar dentro de su cuadro jurídico y social a las clases marginadas, lo que sucede con los campesinos y obreros otorgándoles a sus derechos como detentadores de la tierra o como asalariados, una expresión socio jurídica, normada en la propia Constitución.

Mediante la Constitución el Estado no solamente ejerce sus facultades que la misma le otorga en beneficio de los intereses mayoritarios, sino que además también tutela el derecho para mejorar los niveles de vida de las clases trabajadoras. No sólo como doctrina humanista que se haya plasmado en la Constitución de 1917, ya que es el resultado de la lucha de años del proletariado rural y urbano que ha dado

un Estado como una persona pública de Derecho Social y un Derecho que se le otorga a la división clásica del Derecho Público y Privado, la adhesión del Derecho Social.

Los Constituyentes establecieron las bases constitucionales para la impartición de la Seguridad Social en el Artículo 123 en el cual se hace referencia a la educación de los trabajadores que deberían proporcionar los tenedores de los medios de producción, motivo que ocasiona que la Seguridad Social y la educación sean paralelas cuando el hombre se sigue capacitando para responder con mayor eficacia a la problemática de su tiempo.

Este Artículo Constitucional, consagró la obligación para los patrones, para establecer escuelas, para que fuera mejorando la condición familiar y personal de aquél que presta sus servicios; ya que con la educación profesional, no solamente el trabajador podrá desarrollar mejor sus actividades a las que se dedica, sino que también estará más habilitado para exigir sus derechos, cabe destacar que no solamente se sustenta la fuerza para laborar a una relación subordinada, ya que surge la protección a ese miembro de la sociedad respecto a sus derechos sociales; la Constitución expresa que la sociedad es una comunidad integrada para un fin como y con derechos iguales para los hombres.

En el artículo en comento se plasmó por primera vez la reglamentación del trabajo asalariado. Desde las ordenanzas de minería, que en la época independiente rigieron la industria minera, no se había logrado legislar nada tan completo y que constituyera la cristalización de la lucha por hacer mas humano el trato a los trabajadores.

En un extracto del artículo tantas veces mencionado, es necesario resaltar lo mas sobresaliente, respecto al mejoramiento social que fuera instrumentado por los Constituyentes de 1917, quedando de la siguiente manera:

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

- La duración de la jornada máxima de trabajo será de 8 horas.

- La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas, quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas, a las mujeres y los menores de dieciséis años el trabajo nocturno industrial para unos y otros; el trabajo en los establecimientos comerciales, después de las diez de la noche para la mujer y para los menores de dieciséis años después de la diez de la noche.

- Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos.

- Las mujeres durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajo físico que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y derechos que hubieren adquirido por su contrato. En el periodo de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.

- El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere suficiente, atendiendo las condiciones normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de la familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación de utilidades que será regulada por este mismo ordenamiento.

- El salario mínimo queda exceptuado de embargo, compensación o descuento.

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

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

Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

- Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patrones, las huelgas y los paros.

- El patrón que despidiera a un obrero sin causa justificada, o por haber ingresado a una asociación o sindicato o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrón o por recibir de él malos tratamientos ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrón no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento y tolerancia de él.

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

- Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y de otras con fines análogos, por lo cual tanto el Gobierno Federal, como el de cada Estado deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole, para difundir e inculcar la previsión popular.

La Constitución de 1917, reconoció a través del contenido de este Artículo, las conquistas por parte de los trabajadores, así como las ideas de justicia perseguidas por varios años.

Los preceptos que en materia laboral contiene nuestra Carta Magna, sirvieron de base para que los trabajadores al Servicio del Estado se comenzaran a organizar, motivo por el cual en el año de 1918 surgieron asociaciones de maestros con fines mutualistas o de carácter exclusivamente social, las cuales se fueron convirtiendo paulatinamente en defensores de los derechos para sus miembros; reclamando el atraso en el pago y lo bajo en los salarios por parte de las autoridades escolares.

Debido a las constantes protestas e inquietudes planteadas por los empleados del Estado que contaban con pocas prestaciones, durante el Gobierno del general ALVARO OBREGON, se expidió un decreto para establecer el derecho a la pensión de retiro exclusivamente para maestros, lo cual originó una inconformidad hacia todos aquellos que también trabajaban para el Estado.

Ante tal situación en el período presidencial de PLUTARCO ELIAS CALLES, se expidió el 19 de agosto de 1925, la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, que es el antecedente mas directo que brinda Seguridad Social y Servicios Sociales a los Trabajadores del Estado. Tema que será desarrollado más ampliamente en el capítulo siguiente.

CAPITULO III

LEY GENERAL DE PENSIONES CIVILES DE RETIRO

3.1 CREACION Y ORIGEN

Es preocupación profunda de todo Estado Contemporáneo sin duda alguna la de proteger al equipo humano que utiliza en la realización de sus actividades. El empleado público como todo trabajador, está sujeto al desgaste orgánico ocasionado por el tiempo que dedica al servicio, la pérdida de las facultades o la incapacidad prematura, el abandono de su propia previsión equivale por regla general, a condenarlo al desvalimiento personal, y como consiguiente al quebrantamiento económico de la familia, máxime en países como el nuestro, en el que las virtudes del ahorro no constituyen un hábito común.

Motivo por el cual el Estado Mexicano ha proveído en diversas épocas, como se ha visto durante los primeros capítulos de la presente investigación; y en la medida de sus disponibilidades a la creación de instituciones jurídicas y sociales destinadas al mejoramiento de la Seguridad Social.

Uno de los principales antecedentes de la Seguridad Social, es sin duda alguna, la Dirección General de Pensiones Civiles, que fue una institución producto de las luchas laborales de su tiempo, respondiendo a las inquietudes y a las demandas justas de los trabajadores que vieron en ella una alternativa para la satisfacción de sus necesidades, así como las de sus familiares, ya que estaba estructurada en la normatividad de la Constitución de 1917.

Nuestra Carta Magna, estableció normas laborales en su Artículo 123, en el cual se regularon las relaciones obrero-patronales, sin embargo, los trabajadores que prestan sus servicios en el seno de las Instituciones Nacionales no fueron acogidos por esa gran declaración de Derechos Sociales de 1917.

Los trabajadores del Estado carecían de derechos constitucionales efectivos para programar e institucionalizar sus aspiraciones de clase.

Son estas algunas razones por las que los trabajadores se lanzaron a la huelga, derecho que se ejercía para protestar por la situación prevaleciente que los mantenía al margen del abrigo de la Constitución de 1917.

Como por ejemplo tenemos la iniciativa de los trabajadores al Servicio del Estado, que produjo en 1925 la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro; esta Institución ofrecía a los trabajadores la pensión de retiro a los 60 años de edad. Posteriormente con la continua lucha de los mismos logran obtener préstamos a corto plazo de 12 meses, para pagar con un interés del 12% anual. La Ley General de Pensiones Civiles de Retiro ofrecía al mismo tiempo, créditos hipotecarios el cual era de \$ 15,000 y se limitaban al 67.2% del valor del inmueble. El plazo para cubrir el préstamo era de 10 años y los intereses anuales eran de un 9%. Con estos hechos se refleja de cierta manera el alcance de los objetivos que se pretendían para el mejoramiento y bienestar social de los trabajadores, como lo fue todo lo logrado en el contexto de su tiempo y de su espacio. Para aquellas épocas todas estas prestaciones se inscriben como reales y verdaderas conquistas laborales, resultando de las luchas de los empleados públicos.

Por lo que se refiere a pensión, se fijaba en razón del

1.5% a partir del último sueldo diario. Esto se multiplicaba por el número de años de servicio. Al igual que hoy se hacían descuentos a los trabajadores para sostener la Institución, se fijaban en relación con la edad, así como a la edad de 56 años, quedaban exentos de obligaciones de aportar su cuota.

Es importante señalar que el Artículo 7o. de la Ley en cuestión contemplaba las pensiones por vejez o inhabilitación. Existían también pensiones para los familiares del trabajador que a causa de sus labores perdían la vida.

Pensión por vejez.- Se le asignaban los requisitos propios de ella: el primero que haya vejez. Pensionar a trabajadores en plena aptitud para el servicio, es por sí mismo inconveniente, pues priva al Estado de la colaboración de sus funcionarios cuando su preparación y experiencia pueden serles más útiles y hace gravitar sobre la colectividad como clase pasiva a quienes gozan de facultades completas de trabajo.

Para fijar la edad pensionable de 60 años, se tomó en cuenta al mismo tiempo el promedio de vitalidad de nuestro país, así como los antecedentes legislativos que fueron anotados anteriormente.

Esta edad límite relativamente tan baja, representa para el empleado público un beneficio poco acostumbrado en países de mayor madurez legislativa, sobre esa materia por ejemplo, en los Estados Unidos de Norteamérica en donde se fija la edad pensionable a los 70 años.

La cuota correspondiente a pensión por vejez se determina

en función directa del tiempo de ser viejos mediante una tabulación que empieza con una base del 40% del sueldo en disfrute y un mínimo de 15 años de trabajo y que culmina con el otorgamiento de pensión al 100% del sueldo, a los 30 años de servicio. Esta relación semiprogresiva entre el tiempo de trabajo y la cuota establecida en vez de la pensión calculada con cuota de tipo puramente proporcional que consignaba esta ley, y que además representaba un mayor incentivo para el trabajador de continuar en servicio hasta la edad máxima, pues cada año que transcurría lo aproximaba a disfrutar de pensión de sueldo íntegro.

Pensión por invalidez. - Tenía unas características merecedoras de especial comentario; no sólo se limitaba a proponer la pensión por inhabilitación en servicio.

El amparo por invalidez comprendía al mismo tiempo que la incapacidad profesional, la producida por causas ajenas al servicio con el solo requisito de que el trabajador tuviera un mínimo de 15 años trabajados para el Estado.

El beneficio por incapacidad profesional no se limita al subsidio mensual de sostenimiento, sino que también correspondía, además la posibilidad de asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica en todos aquellos casos que fuera posible la curación de la incapacidad.

Protección a familiares. - En caso de fallecimiento del empleado. - La viuda podría disfrutar de pensión y los hijos mientras no pudieran valerse por si mismos. Se tomaría como edad límite de los huérfanos para percibir pensión la de 18 años, por que a esa edad, todo individuo está por regla general capacitado para trabajar, y no hay razón para que siguieran gravitando como clases pasivas.

Es de esta manera por la cual la Ley General de Pensiones Civiles, nació sometida al estudio y discusión de todas las Secretarías de Estado, exponiéndose ante la representación de la Cámara de Diputados, las modificaciones que se consideraron convenientes hasta llegar a reunir las siguientes características; justicia, posibilidad de realización y también posibilidad de obtener resultados económicos de la organización, ya que la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, formó en realidad una Institución de Crédito y Seguridad Social, contando con la ayuda del gobierno.

Cabe mencionar lo suscitado: "En 1922, año en que se constituyeron fuertes sindicatos producto de la lucha política de trabajadores al servicio del Estado, como un ejemplo claro de esta combatividad plantearon y consiguieron que el Presidente de la República Plutarco Elías Calles en uso de sus facultades extraordinarias en el ramo de Hacienda, expidiera la Ley en cuestión, derogando las leyes y disposiciones anteriores sobre pensiones de retiro de carácter civil, como lo era la vieja concepción que concedía las pensiones como un acto de gracia del Estado; estableciendo el sistema por el cual los propios trabajadores, con la aportación estatal contribuyen al fondo de pensiones, una conquista de trascendencia progresista, cuyos beneficios habrían de llegar a todos los trabajadores del Estado. " (10)

La Ley General de Pensiones Civiles de Retiro de 1925 quedó comprendida por 94 artículos divididos en seis capítulos en los cuales se establecía lo siguiente:

(10) Minuta de la Cámara de Senadores. Exposición de Motivos de fecha 15 de octubre de 1925.

CAPITULO I

ARTICULO 10. AL ARTICULO 6.

DISPOSICIONES PRELIMINARES.

Establecía quienes tenían derecho a ser pensionados señalando el límite de edad, siendo de 60 años.

La forma en que pasarían los deudos del pensionista en caso de fallecimiento.

Precisa quienes estaban sujetos a esta Ley; el Presidente de la República, Secretario y Subsecretario, Gobernadores, Jefes de Departamento, los Ministros, Magistrados, Jueces, pero podían gozar de los preceptos en forma voluntaria.

No había distinción entre funcionario y empleado, quedando equiparados unos y los otros.

CAPITULO II

ARTICULO 7 AL ARTICULO 47

DE LAS PENSIONES Y AUXILIOS.

En el cual se fijaba la edad máxima para poder solicitar su retiro con pensión, al cumplir 60 años por 15 de trabajo, cuando cumpliera 65, podrán continuar hasta los 70 años en servicio activo en caso excepcional o porque así convenga al servicio público.

Los funcionarios que se inhabilitasen física o intelectualmente de manera permanente por causa de su servicio.

Los funcionarios a quienes se había autorizado continuar con el servicio activo después de la edad de 65 años podrían ser retirados por acuerdo del superior respectivo.

El retiro potestativo o voluntario a los miembros de los cuerpos policíacos, bomberos, a la gendarmería fiscal o el resguardo de aduanas, militares o funcionarios, serían retirados conforme a su categoría.

Las pensiones por inhabilitación sólo se concederán a solicitud del funcionario y previo dictamen de uno o más médicos designados por la Dirección de Pensiones.

Designación de los pensionistas, acerca de la persona o personas a quien se debía transmitir la pensión o falta de tal designación se llevaría a cabo por el parentesco consanguíneo en línea recta (cónyuge supérstite e hijos).

También señalaba la forma en que pasarían los deudos en caso de fallecimiento.

CAPITULO III
ARTICULO 48 AL ARTICULO 63
DEL FONDO DE PENSIONES.

Marcaba la forma en que estaba integrado el fondo de pensiones; que sería por el descuento forzoso sobre el sueldo de los funcionarios durante todo el tiempo de sus servicios y con relación a su edad, asimismo, también establecería, que en caso de separación con goce de sueldo o sin él tendrían que seguir pagando los descuentos que correspondían sobre los sueldos que tenían asignados.

Hacia referencia a los sobrantes que resultasen después de hecho el pago corriente de las pensiones que serían utilizados para las operaciones siguientes:

Préstamos hipotecarios en primer lugar.

Construcción de casas.

Compra o construcción de casa o de pequeños departamentos.

Préstamos de garantía (prenda o fianza).

Estos préstamos eran otorgados conforme a la antigüedad de cada pensionado, con un interés como mínimo, al efectuarse cualquiera de esta operaciones legales se considerarían como patrimonio familiar.

CAPITULO IV

ARTICULO 64 AL ARTICULO 78 DE LA DIRECCION Y ADMINISTRACION DEL RAMO DE PENSIONES.

La administración se encontraba a cargo de la Dirección de Pensiones, teniendo como órgano superior el de la Junta Directiva; que la integraban siete miembros nombrados de la siguiente forma: uno por el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda, se nombra a otro, de igual forma, otro sería nombrado por el Gobernador del Distrito, dos nombrados de igual manera con el cargo especial de representar y vigilar; con una duración en el cargo de cinco año y habrían de depender cada uno de los 4 nombrados por el Ejecutivo Federal de diferente Secretaría.

La Junta Directiva tendrá personalidad jurídica para defender ante los tribunales y fuera de ellos así como para ejecutar las acciones judiciales y extraordinarias.

La Junta Directiva en coordinación con la Dirección tendrá su residencia en el Distrito Federal.

La función primordial de esta Junta sería la de recabar y administrar el fondo de pensiones y todo aquello que se relacionara con las mismas.

CAPITULO V
ARTICULO 79 AL ARTICULO 82
DISPOSICIONES GENERALES.

En este se establecía que todo funcionario tenía que estar previsto en una libreta de identificación para que esto sirviera de base y de esta manera se pudiera comprobar los derechos a que era acreedor.

Las oficinas o departamentos encargados de expedir nombramientos, formaban las hojas de servicio y comunicación de todo nombramiento, ascenso, renuncia, distribución, permuta o cualquier otro cambio a la Dirección de Pensiones, así como la obligación de ministrar los datos estadísticos que acerca de su personal les era solicitado; esta solicitud en caso de que llegara a tener demora o negativa sería sancionada con una multa.

CAPITULO VI
ARTICULO 83 AL ARTICULO 94
DISPOSICIONES TRANSITORIAS.

Este capítulo disponía que en caso de solicitudes pendientes pasarían a la Dirección de Pensiones, para que esta a su vez resolviera de acuerdo a las reglas siguientes:

Los funcionarios de servicios diplomáticos y consulares conforme a las disposiciones especiales a que habían estado sujetos.

Las de los profesores y demás funcionarios del ramo de la educación conforme a sus disposiciones especiales.

Los que no estuvieren comprendidos en los dos anteriores, estarían sujetos al presupuesto de egresos.

Señalando también algunos puntos de vital importancia al entrar en vigencia y surtir sus efectos de la siguiente manera; todos los archivos que existían anteriores a su vigencia pasarían a la Dirección; disponiendo de quienes podían cesar de sus cargos de conformidad con los años que hubieran tenido de servicio y la entrada en vigencia, así como obtenían el derecho a pensión o auxilio para gastos de funeral que establecía la presente ley, de acuerdo al tiempo de servicio; el nombramiento de los 4 miembros de la Junta Directiva de Pensiones así como el del Director de Pensiones por la Secretaría de Hacienda, por única vez; el reglamento de esta Ley sería expedido por la misma Secretaría.

Esta Ley entró en vigor el día 11 de septiembre de 1925.

Los empleados se subdividían en dos grupos: los que habían solicitado su suspensión antes de que se expidiera la ley y los que la solicitaron después de su vigencia.

Los primeros se acogieron a las disposiciones que regían en la fecha de su solicitud, las cuales fueron aplicadas con apego a la ley y los segundos quedaron en una situación distinta porque no se les podía sujetar a leyes anteriores ya derogadas y no podían tampoco quedar sujetos a esta ley, pues al no sufrir descuentos sobre su sueldo, no era justo ni equitativo que gozaran de las mismas ventajas (mayor pensión), ni de los mismos beneficios (préstamos hipotecarios y otros), de que disfrutaban los empleados que contribuyeron a formar el fondo de pensiones, sacrificando parte de sus sueldos.

Debido a esta situación desigual, fue necesario estudiar la manera de beneficiar proporcionalmente a los empleados que se retiraran del servicio después de promulgada la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, tomando en cuenta dos hechos efectivos: el precedente que había sentado el Gobierno de otorgar pensiones a sus servidores con cargo al Erario Público y la economía severa.

Una vez estudiado el caso, se estimó justo respetar el precedente establecido de conceder pensiones a todo ese grupo de empleados, pero sometiéndose a disposiciones que el mismo gobierno tomó como base principal otorgar todas las pensiones que acordó cuando no había ley expresa que aplicárseles.

La Ley por lo que respecta al monto de la pensión y a los factores que sostenían en cuanto, para que fuera aplicada (edad del empleado, tiempo de servicios, etc.) fue quizás, la más liberal de la época.

Una vez que entrara en vigencia, se desarrollaba en forma paralela e inseparable una de la otra la seguridad social y el proceso sindical. El sindicalismo se proyectaba como el abanderamiento del desarrollo de la Seguridad Social.

3.2. REFORMAS

A partir de la expedición de la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro de 1925, que fuera la primera Institución de Seguridad Social en México, sufrió diversas reformas y adiciones tendientes en su mayor parte a extender la magnitud de las prestaciones y un mejor funcionamiento de las leyes existentes, e incorporar a este sistema un mayor número de trabajadores y Organismos Públicos.

El primer decreto que reforma y adiciona la Ley tantas veces mencionada hizo su aparición el 31 de diciembre del mismo año debido a las demandas de los trabajadores al servicio del Estado del cual lo más sobresaliente fue lo siguiente:

En su Capítulo Primero, en el cual se hacía mención sobre las Disposiciones Preliminares, en donde se forma como base la edad de 55 años cumplidos para el retiro voluntario y no la de 60, ya que es la edad en que se nota el agotamiento de los funcionarios, se concedió derecho a la pensión a los mismos que contaban con 35 años de trabajo.

En cuanto a las Pensiones y Auxilios, contempladas en el Capítulo Segundo, se adiciona un segundo párrafo en el Artículo 4o. para que tuvieran derecho a disfrutar de los beneficios que otorgaba la Ley en comento, las educadoras de párvulos y los maestros de escuelas primarias que oficialmente prestaban sus servicios en escuelas o jardines cuando cumplieran treinta años de servicio.

En el Artículo 10º. de este mismo Capítulo se prevenía que el retiro forzoso para individuos pertenecientes a la Gendarmería Fiscal, Resguardo de las Aduanas Marítimas y Fronterizas se les reducían cinco años en su edad dependiendo de la categoría que desempeñaran a los mandos superiores, la reducción fue de sesenta a cincuenta y cinco años, los de categoría intermedia de cincuenta y cinco a cincuenta años y los no comprendidos en los dos supuestos anteriores de cincuenta a cuarenta y cinco años.

Al año siguiente el 29 de junio, se publicó otro decreto con características similares al anterior, de lo cual lo mas destacado fue la transformación que tuvo el Artículo 7º., al cual se le adicionaron seis fracciones en las cuales se aumentaban los casos para quienes tenían derecho a la pensión, ya que se incorporaron de esta manera los funcionarios que se inhabilitaban física o intelectualmente de manera permanente, sin importar el tiempo que hubieran estado en funciones. De esta misma forma los que se inhabilitaban por causas ajenas al desempeño o empleo, si tenían por lo menos quince años de servicio con la excepción de que la consecuencia de esta no fuese por causas del abuso de bebidas o sustancias nocivas, ni de otros que se pudieran calificar de mala conducta.

En su Artículo 32 mediante el cual se hacía mención que no era necesario una declaración judicial para la transformación de las pensiones, ya que solo bastaba la acreditación ante la Dirección de Pensiones, el parentesco y haber vivido con el pensionista.

Respecto a la percepción incompatible, directa o indirecta, de una pensión en el desempeño, cargo o comisión que fueran renumerados por la Federación o Distrito, la pensión se consideraba en suspenso mientras el beneficiario se

encontrase percibiendo alguna otra, o que desempeñara otro empleo. El infractor tenía que ir reintegrando las cantidades que había obtenido en forma indebida en la misma, que fueron cubiertas quedando facultada la Dirección de Pensiones para el pago de la pensión.

En el Capítulo Tercero, en el cual se hace referencia al Fondo de Pensiones, en su Artículo 58, hacía mención a la erogación de gastos en la administración, los cuales eran destinados a los Préstamos Hipotecarios para que los beneficiados pudieran realizar operaciones de compra venta de casa habitación o construcción de esta.

Cabe mencionar que con esta reforma los Bancos adquirieron una participación tripartita al realizar operaciones bancarias entre: el beneficiado, la Dirección de Pensiones y la Institución en comento.

Es a través del Artículo 63, y la adición de un segundo párrafo, lo que dejó en claro que ninguna pensión de retiro, con cargo al fondo de Pensiones o Presupuestos del Gobierno Federal debía ser con apego a esta Ley.

En vista del numeroso personal de la Secretaría de Educación Pública, maestros especialmente a quienes afectaba esta Ley, se adoptó la modificación del Artículo 65, en el sentido de que en la Junta Directiva figurara siempre como Vocal de ella una persona cuyas actividades estuvieran dedicadas al magisterio. Al efecto se modificó el número total de miembros de la Junta, agregando al que debía representar al profesorado y uno más de carácter particular para alejar lo más posible, toda influencia oficial que se tratara de ejercer en las determinaciones que se tomaban sobre la aplicación de la Ley.

Igualmente, se consideró conveniente, al tratarse de las educadoras de párvulos y de los maestros de escuelas primarias que de alguna manera oficial prestaban servicios en escuela o jardines de niños por treinta años, de los cuales veinticinco habían sido dedicados a la obtención directa de grupos de niños, concediéndoles el derecho de retirarse al cumplir los treinta años de servicio, cualquiera que fuera su edad.

La personalidad jurídica que tenía la Dirección de Pensiones se refleja al contratar y defender ante los tribunales, ejerciendo acciones penales o judiciales a que dieran lugar conforme a los hechos que fueran ejecutados en contra de esta Ley o el fondo.

La representación en juicio estaba a cargo de la persona designada por la Junta, otorgándole el poder respectivo.

Dentro de las facultades que le correspondían a la Junta Directiva, entre las principales se encontraban además de las de conceder pensiones, eran las de:

- Aplicar las disposiciones de esta Ley en cuestión.
- Recaudar y administrar el fondo de pensiones.
- Cuidar que ninguna persona indebida percibiese pensión.
- Nombrar y remover al Director de Pensiones.
- Fomentar Reglamentos.
- Promover reformas que considerase convenientes.

La Junta Directiva de Pensiones Civiles de Retiro, adquiere Personalidad Jurídica con el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 1927, por medio del cual se reformó el Artículo 7o. de su mismo ordenamiento, a través de esta Junta no podía desistirse de las acciones intentadas o recursos interpuestos, ni dejar de interponer los que las leyes vigentes le concedían, con la

previa autorización según fuera el caso, siendo autorizado por la Secretaría de Hacienda.

Dos meses después en agosto 31 del mismo año, se publicó un decreto para que el Artículo en comento sufriera en la estructura del primer párrafo, una modificación que le otorgaba facultades, que serían todo lo contrario al anterior, ya que de acuerdo a este sí se podía desistir de las acciones o de los recursos interpuestos, de igual manera dejar de interponer los que las leyes de su tiempo le concedían en el caso de que afectaran a los erarios de dichas entidades, contando con la aprobación mencionada en el párrafo anterior.

Siguiendo con el estudio de la constantes reformas que tuvo la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, motivo de la presente investigación, una vez terminado el período presidencial de Plutarco Elías Calles, llegamos al inicio de una nueva era, en la cual se dió el cambio de Gobierno asumiendo como Presidente de la República Mexicana, Pascual Ortiz Rubio. Siendo el 12 de febrero de 1937 cuando fue publicado el primer decreto que reformó y adicionó el Artículo 58 de la ya mencionada, el cual contemplaba en el Capítulo Tercero a través del cual se hacía referencia a la del Fondo de Pensiones. Estando integrado por cuatro fracciones, y por medio de estas se les otorgaban a los empleados federales los siguientes beneficios en cuanto a préstamos de diferentes modalidades como son los que se mencionan: Quirográficos, Hipotecarios, Compras de casas habitación y Préstamos a particulares con hipoteca en primer lugar.

- QUIROGRAFICOS.- Eran otorgados a los empleados hasta por tres meses de sueldo que tenían y podían ser reembolsados en diez meses garantizados por descuentos, hasta

con un interés máximo del 12% anual.

- HIPOTECARIOS.- Se les concedían a los que tuvieran tres años de servicio, redimibles en un plazo de diez años, teniendo una tasa no menor de 6% ni mayor del 12% anual, fijada por la Junta Directiva.

- COMPRAS DE CASA HABITACION.- Cuando fueran hasta por \$15,000.00 (Quince mil pesos), eran vendidas a empleados con tres años de servicio ininterrumpidos, otorgándoseles la propiedad una vez que hubieren cubierto el crédito concedido para la adquisición de la casa habitación, en un plazo no mayor de diez años.

- PRESTAMOS A PARTICULARES EN PRIMER LUGAR.- Se hacían únicamente sobre inmuebles ubicados en las zonas mas residenciales o comerciales de la Ciudad de México, y que cuando menos produjeran el 10% de ingreso anual. Los préstamos para esta modalidad no excedían de \$ 100,000.00 (Cien mil pesos), del 50% del valor del inmueble debiendo ser pagados en plazos no mayores de diez años.

Posteriormente durante el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas, el 24 de agosto de 1937, fue publicado un decreto para reformar de nueva cuenta el Artículo analizado con anterioridad, observándose que reforma tras reforma, ampliaba más los beneficios a los trabajadores al Servicio del Estado, en lo que se refiere a las diferentes formas o modalidades de préstamos otorgados por la Dirección General de Pensiones, ampliando de cuatro a diez fracciones su contenido.

En la fracción I, se agregaron seis incisos, los cuales en su contexto se determinaba el plazo y término para el

reembolso del préstamo otorgado, así como el porcentaje de los intereses sobre saldos insolutos, también prevenía que no podrían solicitar otro préstamo, los que ya lo habían obtenido y no habían liquidado el anterior, en relación a las demás fracciones no presentaron nada sobresaliente a lo comentado con anterioridad.

3.3 LEY DE PENSIONES CIVILES.

Como hemos visto en el capítulo anterior, esta ley tuvo como finalidad principal conceder ayuda a los funcionario y a sus familias en los casos más difíciles de la vida, y hacer extensiva esta franquicia a personas extrañas, sería llevar demasiado lejos la bondad de la Ley, como podría ser la especulación por un extraño con una pensión futura, privando así a los que tenían mayor derecho, o sea, los familiares de un funcionario, para recoger el producto de la economía del mismo y la ayuda profesional que concedía el Gobierno. Es de tenerse en cuenta, además que la Ley de Relaciones Familiares concede la libertad de testar siempre y cuando no hubiera personas a quienes legalmente debieran alimentarlos.

Esta Ley que deroga a la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, fue creada bajo bases mas sólidas y equitativas, que permitieron por una parte que el Ejecutivo pudiera libremente cumplir los compromisos que contraía con los empleados federales, por medio de dicha Ley sin que hubiera erogaciones extraordinarias por este concepto en el ramo de egresos, y por otra parte que las tarifas y cuotas que se aplicaban, fueran mas equitativas para poder satisfacer así las demandas de la opinión pública de aquel tiempo.

Esta Ley no fue una compensación ni tampoco iba a implicar que el Gobierno concediera algún galardón o premio a sus empleados por los servicios que prestaron, sino al contrario, es una Ley que estableció la adquisición de un derecho por medio de una obligación, y en tal virtud, que descansa en bases técnicas y sólidas que permitieron al Gobierno Federal asegurar en primer lugar el ingreso necesario para cubrir las pensiones y se reglamentaran de tal manera los porcentajes de pensión que pudieran caer dentro de las posibilidades del ingreso obtenido sin menoscabo o déficit que tuviera que recaer sobre el Gobierno Federal.

Fue un verdadero clamor por parte de los empleados públicos la necesidad de mejorar las cuotas de pensiones que se habían venido dando conforme a la Ley anterior. Esta insuficiencia se hizo mas palpable con la expedición de la Ley de Jubilaciones a los funcionarios y empleados del Poder Legislativo y de la de Retiro y Pensiones del Ejército y Armada Nacional. En la primera, las cuotas de pensión eran mas altas que las que se autorizaban en la Ley, y la segunda, contenía pensiones hasta por el cien por ciento de los haberes que disfrutaba el militar, y aun mas en algunos casos para ser pensionados, a éste se le ascendía a la jerarquía inmediata existiendo la circunstancia que en ninguna de las dos suposiciones citadas, se imponía a los beneficiarios alguna contribución para obtener los beneficios a diferencia de los demás empleados públicos que habían tenido que contribuir con una cuota determinada para la formación del Fondo de Pensiones.

En esta misma Ley se estableció el aumento sobre el porcentaje de descuentos a los empleados públicos, sin ser perjudicados. También después de haber cumplido los 25 años de servicio, pudiendo gozar por mucho tiempo de este mismo.

En lo que se refiere a préstamos hipotecarios, se creó, para que los empleados públicos pudieran adquirir casas con facilidad a través de la expedición de cédulas hipotecarias, cuyo importe se destinaba a ese fin, de esta manera se convertían en propietarios de las cosas que la Dirección les proporcionaba para su habitación, teniendo como único requisito el de cubrir la renta que se le asignara a la misma.

Dentro de los beneficios que obtuvieron los empleados públicos con esta nueva Ley, fue "el aumento a las cuotas de pensión, entre las que destaca la previsión y justicia que encerraba la posibilidad en cuanto un pensionista que lo fuere

por incapacidad física o mental, al ser rehabilitado no se dejara en el abandono con numerables desorientaciones por consecuencia de la enfermedad que padecía, sino que se le amparaba y se le rehabilitaba también socialmente, además de que se imponía la obligación a la dependencia en la que desempeñaba sus servicios, al acontecer el siniestro de que se le restaurara en su empleo o en otro equivalente que pudiera desempeñar. " (11)

Resumidas así las principales necesidades de las que requieren los empleados públicos y al expedirse la ley en comento con fecha 13 de marzo de 1946, quedó su texto de la siguiente forma: 104 Artículos divididos en 12 títulos.

LEY DE PENSIONES CIVILES

Título Primero

Capítulo Unico

Disposiciones Preliminares

Artículos 1 al 24

Título Segundo

De las Pensiones

Capítulo Primero

De las Pensiones Directas

Artículos 25 al 30

CAPITULO II

Del Cómputo del Tiempo de Servicios

Artículos 31 al 33

(11) Minuta de la Cámara de Senadores. Exposición de Motivos de fecha 23 de enero de 1946.

CAPITULO III

De las Pensiones Transmitidas

Artículos 34 al 38

CAPITULO IV

Del monto de las Pensiones

Artículos 39 al 41

CAPITULO V

Generalidades de Pensiones

Artículos 42 al 55

TITULO TERCERO

De la Devolución del Fondo

CAPITULO I

A los Contribuyentes a su Formación

Artículos 56 al 59

CAPITULO II

A los demás Beneficiarios

De los Contribuyentes a la Formación del Fondo

Artículos 60 al 69

TITULO CUARTO

Capítulo Unico

De los Gastos de Funeral

Artículos 63 al 65

TITULO QUINTO

De los Descuentos y Aportaciones

Para el Incremento del Fondo de Pensiones

CAPITULO I

De los Descuentos

Artículos 66 al 70

CAPITULO II

De las Aportaciones

Artículo 71

TITULO SEXTO

Capítulo Unico

De la Inversión del Fondo de Pensiones

Artículos 72 al 78

TITULO SEPTIMO

Capítulo Unico

De las Fianzas

Artículo 79

TITULO OCTAVO

Capítulo Unico

De las Operaciones Bancarias

Artículo 80

TITULO NOVENO

Capítulo Unico

De la Administración del Fondo de Pensiones

Artículos 81 al 93

TITULO DECIMO
Capítulo Unico
De la Revisión Previa y Glosa
Artículo 94

TITULO DECIMO PRIMERO
De las Prescripciones y Suspensiones
Artículos 95 al 101

TITULO DECIMO SEGUNDO
Capítulo Unico
De las Relaciones Económicas entre Todos
Los Gobiernos Federales del Distrito Federal y los de los
Territorios Federales con la Dirección de Pensiones
Artículos 102 al 104 y
13 Artículos Transitorios

En una comparación en la Ley del 19 de agosto de 1925 y la del 13 de marzo de 1946, en esta última, hubo un aumento de 10 artículos que hacían un total de 104 más, los 13 Artículos Transitorios fueron divididos como se señala anteriormente quedando de la siguiente manera:

12 Títulos integrados a su vez por 18 capítulos, en los cuales se reflejaban en todos y cada uno de ellos, una seria preocupación por la Seguridad Social por parte del Gobierno Federal para la Administración Pública, ya que la Ley de 1925, sólo tenía 94 artículos divididos en seis capítulos que carecían de una forma no muy completa como lo fue la Ley del año de 1946, que tuviera una vigencia muy corta relativamente ya que fue substituída por la Ley de Pensiones Civiles.

Para el año siguiente - 1947 -, los trabajadores y el Gobierno de la República formaron una nueva Ley que abrogaría a la disposición de 1946.

La Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 1947, satisfizo una vez mas las demandas de los empleados de las Instituciones Nacionales, mejoró la calidad y el monto de las prestaciones. Para ello se llevó a cabo toda una revisión de la Organización de Pensiones Civiles, por ello fue posible mejorar en medida importante la Ley reguladora de la primera Institución Nacional de Seguridad Social en México, que fuera la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro. Quedando su contenido de la siguiente manera y excluyendo la palabra RETIRO en su Título Original.

LEY DE PENSIONES CIVILES

TITULO PRIMERO

Disposiciones Generales.

Artículos 1 al 15.

TITULO SEGUNDO

Del Patrimonio de la Dirección de Pensiones.

Capítulo I.

Constitución del Fondo.

Artículos 16 al 31.

CAPITULO II

De la Inversión del Fondo.

Artículo 32.

Préstamos a Corto Plazo.

Artículos 33 al 41.

Préstamos Hipotecarios
Artículos 42 al 49
Casas para Trabajadores.
Artículos 50 al 51.
Colonias para Trabajadores.
Artículo 52.
Bonos para Habitación de Empleados.
Artículo 53.
Adquisición de Acciones.
Artículo 54.
Compra de Obligaciones de Gobierno
Artículo 55.
Operaciones de Descuento
Artículo 56.
Adquisición de Muebles e Inmuebles.
Artículos 58 al 63.

TITULO TERCERO.

CAPITULO I
Generalidades
Artículos 64 al 72.

CAPITULO II
De las Pensiones a los Trabajadores
Artículos 73 al 79

CAPITULO III
De las Pensiones a los Familiares de los Trabajadores.
Artículos 80 al 84.

CAPITULO IV

Del Computo del Tiempo de Servicios

Artículos 85 al 88.

CAPITULO V

Del monto de las Pensiones.

Artículos 89 al 94.

CAPITULO VI

Extinción de las Pensiones y Prescripción de Obligaciones.

Artículos 95 al 101.

TITULO CUARTO.

De los gastos de Funeral

Artículos 102 al 105

TITULO QUINTO

De la Devolución de Descuentos

Artículos 106 al 111.

TITULO SEXTO.

Del Gobierno y Administración de la Dirección

Artículos 112 al 133.

y

11 Artículos Transitorios.

Es importante destacar algunas diferencias que existieron entre los ordenamientos de 1925 y el de 1947, las cuales fueron las siguientes:

LEY DE 1925.

Para el Presidente de la República y altos funcionarios era optativo quedar sujetos a la Ley de Pensiones.

LEY DE 1947.

La sujeción de la Ley de Pensiones es obligatoria para todos los empleados y funcionarios públicos y altos funcionarios de la Federación.

LEY DE 1925.

Excluía a los artesanos, obreros, operarios, o a los que formaran parte de la servidumbre si sus servicios no tenían el carácter de permanentes.

LEY DE 1947.

Comprendería a obreros, servidumbre etc., sin exigir que sus servicios fueran permanentes. Sólo requirería que se expidiese nombramiento.

LEY DE 1925.

Art. 7. Tenían derecho a pensión: los funcionarios que cumplieran 60 años de edad.

LEY DE 1947.

ART. 7. Disminuyó el requisito de edad a 55 años.

LEY DE 1925.

ART 8. El retiro sería obligatorio a los 65 años; solo en casos excepcionales se podría continuar hasta los 70.

LEY DE 1947.

Suprimió el retiro forzoso.

LEY DE 1925.

ART. 8. Los funcionarios que ingresasen al servicio habiendo cumplido cuarenta y cinco años de edad, no gozarían del beneficio de retiro voluntario.

LEY DE 1947.

Todos lo trabajadores al servicio del Estado quedaban protegidos, independientemente de su edad.

LEY DE 1925.

Cuota de la pensión por edad. Uno y medio por ciento del promedio de los sueldos disfrutados en los cinco años inmediatos, multiplicado por el tiempo de servicios (años).

LEY DE 1947.

Tabla que iba del 40% del sueldo promedio de los cinco últimos años, a los 15 años de servicio, al 100% del mismo salario a los 30 años de servicio.

LEY DE 1925.

Cuota por inhabilitación por causa ajena al servicio, el 50% del sueldo en disfrute.

LEY DE 1947.

Cuota por inhabilitados por causa de servicio: el 100% del sueldo en disfrute.

LEY DE 1925.

Cuota por inhabilitados por causa ajena al servicio: 1% del sueldo promedio de los cinco últimos años, multiplicado por el tiempo de servicios.

LEY DE 1947.

Cuota por inhabilitación por causa ajena al servicio: se aplicándose los porcentajes de la Tabla (40 a 100%) disminuída en un 25%.

EJEMPLO: Un trabajador que tuviere 25 años de servicio y un sueldo de \$ 500.00 percibiría conforme a la Ley de 1925 una pensión de \$ 125.00 mensuales. (1% X 500 X 25).

El mismo trabajador, conforme a la Ley de 1947, percibiría \$281.35 mensuales.

LEY DE 1925.

Familiares con derecho a pensión: esposa, hijos, nietos, padres y hermanos.

LEY DE 1947.

Suprimió el derecho de percibir pensión a los hermanos y nietos pero lo hizo extensivo a la concubina y a los abuelos y demás descendientes.

LEY DE 1925.

El monto de los descuentos a los sueldos de los trabajadores se tabuló con una cuota progresiva teniendo como base el 3.00% a la edad de 18 años hasta el 9.90% a los 55 años.

LEY DE 1947.

La contribución al Fondo era uniforme, con una cuota nivelada de 5.5% del sueldo.

LEY DE 1925.

El trabajador debía contribuir con un 10% del sueldo de los primeros 30 días cuando ingresare al servicio o reingresarse después de haber estado separado por más de seis meses.

LEY DE 1947.

Suprimió esa contribución de ingreso y de reingreso.

LEY DE 1925.

El trabajador debía contribuir con la diferencia de sueldo correspondiente a 30 días, por cada ascenso.

LEY DE 1947.

Suprimió esa contribución por ascenso.

LEY DE 1925.

El Estado estaba obligado a contribuir con una subvención de tres mil pesos mensuales durante los tres primeros años. Del cuarto en adelante, con una cantidad voluntaria, pero no menor al cinco por ciento de las aportaciones de los trabajadores en el año anterior.

LEY DE 1947.

El Estado aportaría una cantidad igual al 100% de la aportada por los trabajadores.

LEY DE 1925.

Para obtener préstamos hipotecarios se requería cinco años de servicios para obtener \$ 5.000.00. Diez años de servicios para obtener \$15,000.00

LEY DE 1947.

Se prestarían hasta \$ 20,000.00 al trabajador desde que cumplía seis meses de servicios.

LEY DE 1925.

Préstamos quirografarios a trabajadores que tuvieran más de cinco años de servicios, pero siempre que otorgarán PRENDA o FIANZA.

LEY DE 1947.

Los préstamos quirografarios se concederían con solo el requisito de seis meses de servicios y sin más garantía que la del propio sueldo del trabajador. Quedó eliminado el requisito de PRENDA o FIANZA.

LEY DE 1925.

El tipo MINIMO de interés en los préstamos hipotecarios debía ser el 9% anual.

LEY DE 1947.

El tipo MAXIMO de interés en préstamos hipotecarios era el 9% pudiendo la Junta Directiva acordarlo menor.

LEY DE 1925.

El presupuesto de gastos era a cargo del Gobierno Federal.

LEY DE 1947.

El presupuesto de la Dirección se pagaría con cargo a su propio patrimonio.

LEY DE 1925.

Las inversiones del Fondo eran: a) préstamos hipotecarios; b) préstamos quirografarios; c) construcción de casas para trabajadores.

LEY DE 1947.

Además de las inversiones permitidas por la Ley de 1925, autorizó la inversión en la formación y construcción de colonias para trabajadores: emisiones de bonos hipotecarios destinados a financiar la adquisición, construcción, acondicionamiento y explotación de inmuebles destinados a solucionar el problema de la habitación de los trabajadores al servicio del Estado; la adquisición de acciones de compañías mexicanas; compra de obligaciones del Gobierno Federal; compra o descuentos de bonos hipotecarios, bonos de caja, cédulas hipotecarias y obligaciones emitidas o garantizadas por Instituciones emitidas o garantizadas por Instituciones de Crédito o Auxiliares de concesión federal y préstamos prendarios con garantía de los mismos documentos.

CAPITULO IV.

La Dirección General de Pensiones Civiles y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como Organismo Público Descentralizado.

Sus antecedentes como fue mencionado en los capítulos anteriores se iniciaron con la creación de la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro, en el año de 1925. Desde su origen y hasta el año de 1947, esta Ley tuvo modificaciones que en su mayor parte fueron tendientes para ampliar los servicios, mejorar los ya existentes e incorporar a su régimen de Seguridad Social a otros grupos de empleados y trabajadores al servicio del Estado, tema que fue analizado en el capítulo anterior. En ese mismo año con motivo del cambio de la Administración Pública Federal, se produjo en la misma Dirección cambios sustanciales encomendándole un programa de inversión de beneficio social, motivo por el cual se formuló el proyecto de la nueva Ley de Pensiones Civiles, la cual fué aprobada por el Congreso y expedida con carácter de Ley el 30 de diciembre de 1947.

El cambio que transformó a la Dirección en comento, en lo que hasta hoy en nuestros días es el ISSSTE, se suscitó el 30 de agosto de 1959, fecha en que el Congreso de la Unión aprobó la Ley del ISSSTE.

Al año siguiente a partir del 1º. de enero de 1960, se inició la ampliación de sus áreas de servicio, conforme a la interpretación del texto de su nueva Ley, como consecuencia de este crecimiento y del otorgamiento de nuevos servicios en beneficio de sus derechohabientes, se publicaron en los años 1974 y 1975, dándose a conocer en el mes de enero de 1981

Dentro de las atribuciones de este organismo se encuentran las de otorgar y administrar los diversos servicios a su cargo.

Satisfacer las prestaciones a su cargo, otorgar jubilaciones y pensiones, invertir los fondos de acuerdo con las disposiciones de su Ley, así como también realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio, adquirir bienes muebles e inmuebles necesarios, establecer las prestaciones y servicios sociales, así como desarrollar las promociones señaladas en su propia Ley orgánica, sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas, expedir los reglamentos para la debida prestación de sus servicios y organización interna, difundir conocimientos y prácticas de previsión social.

MARCO JURIDICO.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. 29-DIC.-1976.

LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO 24-DIC.-1958.

LEY PARA EL CONTROL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL. 4-ENE.-66.

LEY PARA EL CONTROL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. 31-DIC.-70.

LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES Y SU REGLAMENTO. 14-MAY-1986.

4.1 LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.

La creación de los Organismos Descentralizado y Empresas de Participación Estatal, que coexistieron en el régimen revolucionario de nuestro país, no fue solo para sustituir a éstas, sino para complementarlas o reservarles, la explotación de recursos y ciertas actividades que deben estar a cargo del Estado como representante de la colectividad y no en manos de particulares, el control de las empresas en comento realiza sin perder, el propósito de la descentralización, es decir, estas instituciones tienen la agilidad, la destreza, la movilidad necesaria para poder actuar con oportunidad y la eficacia, de dar un mejor servicio al público en la medida de la grandeza del pueblo y estar en condiciones de operar con economicidad, sin perjuicio de la función social que deben desempeñar un beneficio del pueblo manteniendo, un dinamismo que les permita alcanzar en el campo de la tecnología realizaciones fecundadas, para su mismo beneficio, ya que no se pueden mantener al margen de los constantes adelantos de la civilización, particularmente en materia de electricidad, energéticos y carburantes, como el petróleo y sus derivados, la industria petroquímica y otras industrias importantes que en nuestro país se manejan a través de instituciones descentralizadas.

Los Organismos y Empresas del Estado que manejan fondos públicos son cada vez más numerosos y la cuantía de los mismos que manejan, es mayor que los gastos del Estado, de donde resulta la exigencia de que éste controle de una manera eficaz esos manejos y que la opinión pública tenga conocimiento amplio y oportuno de ellos, como el mejor medio de prevenir el uso y la disposición ilegítima

El control de estos organismos comprende un sistema completo que abarca tres aspectos fundamentales que se complementan entre sí:

PRIMERO.- El control interno se realizaba en forma administrativa dentro de cada una de las entidades, directamente y a través de la dependencia. Secretaría o Departamento del Estado al que correspondía.

SEGUNDO.- El control externo, que es el que establece por delegación del Ejecutivo y que se ejerce por medio de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

TERCERO.- El control político que es el que por mandato constitucional lleva a cabo el Congreso sobre las cuentas del Ejecutivo. Además, todos los organismos o empresas existentes tiene una cierta dependencia legal de alguna Secretaría o Departamento de Estado.

La actividad de los organismos, como factores importantísimos para el desarrollo y promoción de la vida económica del país. A este respecto, cabe citar la Ley de diciembre de 1947, en la cual se estableció que quedaban bajo la supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal los indicados organismos, con excepción de las Instituciones docentes y culturales.

" El texto de la Ley tantas veces mencionada se encontraba integrado por 22 Artículos y 2 Artículos Transitorios. " (12)

(12) Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de enero de 1966.

4.2 LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.

El propósito fundamental de esta Ley es el procurar que los fondos públicos se inviertan y se manejen para que de esta manera se produzcan los mejores rendimientos, es incuestionable el derecho que la Federación tiene para vigilar los fondos o bienes de los que se disponen para la adquisición de mercancías, de bienes muebles y de materias primas, cuidando de su correcta aplicación.

Con el propósito de que los pedidos y contratos de adquisiciones, sólo se fincarán en favor de industriales y comerciantes que otorgarán garantías de solvencia económica y de cumplimiento estricto de los mismos, se formuló un padrón de proveedores del Gobierno Federal en el cual tenían que reunir los siguientes requisitos:

- I.- Solicitar la inscripción por escrito señalando los productos y artículos, así como las listas de precios y la calidad de los mismos.
- II.- Comprobar que era miembro de la Cámara de la Industria y Comercio.
- III.- Acreditar que es productor o comerciante establecido en el país.
- IV.- Demostrar su solvencia económica e informar acerca de su capacidad de producción, si es industrial.
- V.- Acreditar su inscripción en el Registro Federal de Causantes y su afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Con la finalidad de que la celebración tramitación de los contratos y pedidos fuera más ágil y óptima sin que entorpeciera la marcha administrativa de las Dependencias, Organismos Públicos y Empresas, en un término de 72 horas, debían ser revisados por la Secretaría del Patrimonio Nacional como lo establecía la Ley de Inspección y Adquisiciones, para que ésta determinara si la calidad y precios de los artículos que se refiere coincidieran con los autorizados, las mercancías que no reunían los requisitos en comento o si no proporcionaban y tampoco otorgaban las facilidades necesarias para que la misma Secretaría verificara la naturaleza y calidad de los bienes pudiendo en caso de infracciones graves, se procediera a la cancelación de su registro.

La importancia que tenía esta Secretaría en comento en las adquisiciones, resalta solo con considerar que anualmente, no obstante, las deficiencias apuntadas en las disposiciones reglamentarias que se encontraban en vigor.

"Con esta Ley las funciones de coordinación y control, confirmaron a la Secretaría de Patrimonio Nacional, una intervención más marcada en los programas anuales de operación para efectos de coordinación de actividades. " (13)

El texto de la mencionada Ley estaba compuesta por: únicamente 30 Artículos divididos de la siguiente manera:

CAPITULO I

DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.

Artículos 1 al 24.

(13) Exposición de Motivos de la Cámara de Diputados del 8 de abril de 1986.

CAPITULO II

DE LOS FIDEICOMISOS.

Artículos 25 al 26

CAPITULO III

DE LAS EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MINORITARIA

Artículos 27 al 30

4.3 LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.

La participación del Estado Moderno en el desarrollo de cualquier país, constituye en cualquiera de ellos un factor fundamental, independientemente de su ideología y estructura que lo identifique.

Para ser congruente con esta tendencia, el Estado de México, ha creado y generado entidades paraestatales que han venido a constituir en las últimas décadas, uno de los instrumentos más importantes para la promoción del desarrollo económico y social.

El crecimiento y la evaluación de las entidades paraestatales en México, revela importantes etapas, fundamentalmente a partir de los años veinte en que se consolidaron las instituciones públicas nacionales. Su desarrollo se hace en forma paralela al que experimente el país y sus características responden a las necesidades de la sociedad a través de su constante evolución.

Es a partir de 1947, con la expedición de la Ley en comento mediante la cual se dio el primer paso para tratar de definir legalmente lo que debía entenderse por Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, teniendo las facultades para su vigilancia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, posteriormente conforme a los acuerdos y decretos emitidos por el Congreso, se encomendó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, algunos aspectos sobre el control de algunas de las entidades.

Esta misma Ley tuvo otras dos versiones, una en 1966 y otra en 1970, de las cuales la primera confirma las funciones de coordinación y control a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Presidencia y la Secretaría del Patrimonio Nacional. La segunda, consideró

también para su vigilancia y control gubernamental, a las empresas de participación estatal minoritarias, incluyendo a los fideicomisos públicos; respecto a la supervisión y control se confirmó a la Secretaría de Patrimonio Nacional una intervención marcada en los programas anuales de operación para efectos de coordinación y actividades.

La última Secretaría de las comentadas anteriormente, intenta con base a la Ley en cuestión, definir y sancionar precisamente las funciones y objetivos concretos de las instituciones paraestatales, coordinando sus acciones para que se obligara un mejor aprovechamiento de los recursos, así mismo verificar el cumplimiento de los objetivos y el adecuado ejercicio de los presupuestos.

"Con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el año de 1976, se introdujeron normas que definieran en una forma mas clara los campos de actividad de las Entidades Paraestatales, incorporándose al Derecho Público los dos grandes sectores de la Administración Pública: el Sector Central integrado por las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos y el paraestatal compuesto de Organismos Descentralizados, empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos. Este marco jurídico se complementa por los acuerdos de sectorización de las entidades paraestatales emitidos en el año de 1977, que se enriqueció con la expedición y aplicación a las entidades paraestatales de otros ordenamientos, tales como las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Deuda Pública, de Bienes Nacionales, de Planeación de Información, Geografía y Estadística, de Obras Públicas, de Adquisiciones y Arrendamiento de Bienes Muebles, así como los reglamentos de cada una de éstas en forma paralela a las otras reglas contenidas en acuerdos, decretos, manuales e instructivos."(14)

(14) Diario de los Debates de 8 de abril de 1986.

Como podemos ver las disposiciones legales comentadas con anterioridad, agregadas a la legislación del Derecho Privado que se aplican a las Sociedades Mercantiles y Cíviles y a los fideicomisos públicos, fortalecen los medios de control del Estado en lo que se refiere a los Organismos Descentralizados.

Conforme a la constante evolución de nuestro derecho, para responder a los reclamos de la sociedad y ante la problemática que representan las entidades públicas mexicanas, es necesario actualizar el sistema jurídico, para que se regulen las formas de gestión de la administración paraestatal tendientes a definir sus relaciones con el Gobierno Federal, así como la de precisión del Régimen Financiero y Administrativo.

La regularización de referencia, tiene como principales finalidades, la necesaria normatividad para alcanzar sus objetivos, la existencia y simplificación de las entidades públicas, los controles adecuados que respondan al cuidado del Estado sobre la economía descentralizada para su agilidad, desarrollo y obtener su autonomía de gestión para el cumplimiento de las políticas que el Gobierno Federal establezca a las entidades o empresas públicas.

Estos son sin duda alguna, los motivos que dieron origen a la presente Ley.

Sus objetivos fueron el de simplificar el manejo de las Entidades Públicas para su eficiencia, otorgar mayores índices de confiabilidad a los servidores públicos que participan en su operación directa y así mismo enaltecer su responsabilidad

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

administrativa.

Su texto se componía de 68 Artículos divididos en 6 Capítulos y 8 Artículos Transitorios.

CAPITULO I
DE LAS DISPOSICIONES GENERALES.
Artículos 1 al 13

CAPITULO II
DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.
Artículos 14 al 27

CAPITULO III
DE LAS EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA.
Artículos 28 al 39

CAPITULO IV
DE LOS FIDEICOMISOS PUBLICOS
Artículos 40 al 45

CAPITULO V
DEL DESARROLLO Y OPERACION
Artículos 46 al 59

CAPITULO VI
DEL CONTROL Y EVALUACION
Artículos 60 al 68

TEXTO VIGENTE

CAPITULO I
DE LAS DISPOSICIONES GENERALES
Artículos 1 al 13

CAPITULO II
DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS
SECCION A
CONSTITUCION, ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO
Artículos 14 al 23

SECCION B
REGISTRO PUBLICO DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS
Artículos 24 al 27

CAPITULO III
DE LAS EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA
Artículos 28 al 39

CAPITULO IV
DE LOS FIDEICOMISOS PUBLICOS
Artículos 40 al 45

CAPITULO V
DEL DESARROLLO Y OPERACION
Artículos 46 al 49

CAPITULO VI
DEL CONTROL Y EVALUACION
Artículos 60 al 68

REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

El 26 de enero de 1990, fue publicado el Reglamento en comento, teniendo como objetivo principal el de promover la modernización de los organismos descentralizados, para que de esta manera respondan al desarrollo constante económico y social del país.

Ya que conforme al desarrollo del Plan Nacional de 1989-1994 se trata de impulsar y fortalecer estos organismos para que todas aquellas empresas públicas sean modelos de eficiencia, cumpliendo los objetivos para lo que fueron creados apegándose siempre a las normas que los rigen. Su marco normativo es hacer coincidir a los fines de servicio y productividad que la modernización requiere.

Para fortalecer los órganos de gobierno y consolidar la autonomía de gestión de estos organismos y lograr que cuenten con empresarios públicos que cuenten con capacidad ejecutiva asumiendo la responsabilidad que implica dirigir y administrar las diferentes áreas.

" Es indispensable el avance de las actividades de estos Organismos Descentralizados por el orden jurídico del que se rigen, así como también se requiere de contar con un instrumento que de acuerdo a su objetividad y certeza de estos Organismos, cuya propiedad, administración y control deba mantener el Gobierno Federal, contribuyendo de una manera eficaz a la consecución de los objetivos del desarrollo. " (15)

Con la promulgación de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, fue concretada la 1a. fase del esfuerzo para la

(15) Minuta de la Cámara de Senadores. Exposición de Motivos del 26 de enero de 1970.

gestión de la Administración Pública Federal Paraestatal. De esta manera se consolida a través de la expedición de este reglamento ya que sus disposiciones son orientadas a precisar los preceptos generales en la Ley. El texto del reglamento en comento estaba integrado de la siguiente manera:

REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES

CAPITULO I
DISPOSICIONES GENERALES
Artículos 1 al 4

CAPITULO II
DE LA CONSTITUCION Y EXTINCION DE LAS ENTIDADES
Artículos 5 al 13

CAPITULO III
DE LOS TITULARES DE LAS ENTIDADES
Artículos 14 al 15

CAPITULO IV
DEL ORGANO DE GOBIERNO
Artículos 16 al 21

CAPITULO V
DE LA OPERACION DE LAS ENTIDADES
Artículos 22 al 28

CAPITULO VI
DE LA VIGILANCIA, CONTROL Y EVALUACION DE LAS ENTIDADES
Artículos 29 al 34

3 Artículos Transitorios

**En resumen, se compone por 34 Artículos divididos en 6
Capítulos y 3 Artículos Transitorios.**

4.4 LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADOS.

Desde el movimiento independiente en el año de 1810. existía ya una seria preocupación por que se dispusiera de una organización administrativa, por lo cual don Miguel Hidalgo creó dos Secretarías de Estado que fueron:

Secretaría de Estado y del Despacho

Secretaría de Gracia y Justicia

En el transcurso del tiempo con la creación de la Constitución de Apatzingán en 1814, desaparecieron ya que se estableció un sistema de gobierno tripartita, dentro del cual existían tres Secretarías que eran:

Secretaría de Guerra

Secretaría de Hacienda

Secretaría de Gobierno

La constante evolución y necesidades de la propia organización administrativa es a partir de la Constitución de 1917 por medio de la cual se dio origen a numerosos Departamentos como lo fueron los siguientes:

Departamento de Asuntos Indígenas

Departamento de Marina

Departamento de Educación Física

Departamento de Prensa y Publicidad

Departamento Forestal, de Caza y Pesca

Departamento de Salubridad

Departamento de Asistencia Pública

Departamento de Trabajo

Departamento Agrario

Siendo transformados todos estos Departamentos, posteriormente en Secretarías de Estado teniendo al frente de cada una un Secretario de Estado para el despacho de los asuntos de su competencia, como lo establecía la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1958 las cuales quedaron de la siguiente manera:

Secretaría de Gobernación
Secretaría de la Defensa Nacional
Secretaría de Marina
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Secretaría del Patrimonio Nacional
Secretaría de Industria y Comercio
Secretaría de Agricultura y Ganadería
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de Obras Públicas
Secretaría de Recursos Hidráulicos
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Salubridad y Asistencia
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de la Presidencia
Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización
Departamento de Turismo
Departamento del Distrito Federal

En cuanto a la evolución y reforma de estas Secretarías y Departamentos, serán desarrollados mas ampliamente en el siguiente tema ya que esta Ley es abrogada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

4.5 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

La adecuación de la Administración Pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país es evitar las duplicaciones existentes y precisar responsabilidades y simplificar estructuras de manera que el Poder Ejecutivo Federal cuente con un instrumento administrativo eficaz que permita al pueblo encontrar en la administración pública procedimientos sencillos, trámites rápidos y atención considerada.

La Administración Pública Mexicana es fruto de la experiencia de muchos años y muchos hombres, que el propio crecimiento del aparato gubernamental, con el propósito de resolver los problemas mas vigentes dieron origen a la creación de los nuevos organismos o procedimientos, la superposición de acciones e instancias duplicadas responsabilidades y funciones.

La compleja estructura burocrática que ha desarrollado la Administración Pública, en un instrumento con responsabilidades claras y precisas, que evite la duplicación de las funciones y que permita que las decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados que demandan los habitantes del país.

Los últimos 10 lustros han testimoniado el aumento constante de la administración pública paraestatal. En nuestros días, la inclusión en una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal permite llevar a sus últimas consecuencias el esfuerzo de una reforma administrativa por medio de la cual las entidades paraestatales que cuentan con personalidad jurídica y patrimonios propios, habrán de coordinar las acciones con el resto de las dependencias del Ejecutivo, a fin de conseguir una mayor coherencia en sus acciones y evitar desperdicios y contradicciones.

Las dependencias directas del Ejecutivo se constituyen en unidades con responsabilidad sectorial. Se pretende que se encarguen de la planeación y conducción de las políticas a seguir en cada sector de actividad, para lo cual estarán facultados para coordinar los Organismos Descentralizados, las empresas de Participación Estatal y los Fideicomisos Públicos.

La integración de sectores de la administración pública bajo la coordinación de las distintas dependencias centrales del Ejecutivo, no implica la transformación de estructura, ni modifica su personalidad o condición jurídica, ni su patrimonio. Tampoco afecta a las relaciones con sus trabajadores o terceros.

"Esta Ley abroga a la Ley de Secretarías y Departamentos del Estado del 24 de diciembre de 1958, la cual crea nuevas secretarías, para dejar sin efecto a otras como se menciona en el tema anterior, lo cual las hace estar ligadas a éstas dos Leyes. " (16)

De acuerdo a las reformas hechas a esta Ley la Organización Administrativa queda de la siguiente forma:

Secretaría de Gobernación
 Secretaría de Relaciones Exteriores
 Secretaría de la Defensa Nacional
 Secretaría de Marina
 Secretaría de Hacienda y Crédito Público
 Secretaría de Desarrollo Social
 Secretaría de la Contraloría General de la Federación
 Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal
 Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
 Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
 Secretaría de Comunicaciones y Transportes

(16) Minuta de la Cámara de Senadores. Exposición de Motivos de fecha 22 de diciembre de 1976.

Secretaría de Educación Pública
 Secretaría de Salud
 Secretaría del Trabajo y Previsión Social
 Secretaría de la Reforma Agraria
 Secretaría de Turismo
 Secretaría de Pesca
 Departamento del Distrito Federal

SECRETARIA DE GOBERNACION.-

" Originalmente se le denominó Secretaría de Relaciones Exteriores o Interiores. En 1956, Secretaría de Interior en 1943, volvió a fusionarse con Relaciones Exteriores y el ramo de policía en 1853, fue sólo de Relaciones Interiores y de Justicia, a partir de 1867, tuvo el nombre de Secretaría de Estado y Despacho de Gobernación, por decreto de 13 de marzo de 1891, se llamó Secretaría de Gobernación, cambió nuevamente durante el régimen del Presidente Venustiano Carranza por el de Secretaría de Estado y a partir de 1917, lleva el nombre de Secretaría de Gobernación que conserva hasta la fecha." (17)

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.-

" Por decreto de fecha 8 de noviembre de 1821, de la Regencia del Imperio de Agustín de Iturbide, fue creada esta Secretaría, con la denominación de Secretaría de Estado y

(17) Acosta Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa S.A.- Quinta Edición.- México,- 1983. página 112.

"Despacho de Relaciones Exteriores o Interiores. En cumplimiento al artículo 28 de la Ley Constitucional del 29 de diciembre de 1936, se cambió la designación a Secretaría del Despacho de Relaciones Exteriores, por decreto del 13 de mayo de 1891, y su nombre actual es el de Secretaría de Relaciones Exteriores." (18)

SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL.-

" Esta secretaría fue creada por decreto del 8 de noviembre de 1821, y ratificada en las Siete Leyes de 1836, con el nombre de Secretaría de Guerra y Marina. Cambió su denominación por la de Secretaría de la Defensa Nacional que tiene en la actualidad por decreto de 25 de octubre de 1937." (19)

SECRETARIA DE MARINA.-

" Desde 1821 formó parte de la Secretaría de Guerra y Marina hasta 1939 en que se crea el Departamento de la Marina Nacional, que quedó bajo la dependencia directa del Ejecutivo Federal, el 31 de diciembre de 1940, en el que se elevó dicho departamento a la categoría de Secretaría de Estado. La Ley Orgánica de la Administración Pública, de 29 de diciembre de 1976 le conserva el nombre, pero a la vez le segregó atribuciones en materia de marina mercante, en favor de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes." (20)

(18) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Quinta Edición. México 1983. pág. 112.

(19) IDEM..... págs. 106, 114.

(20) IDEM..... págs. 106, 114.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.-

" A raíz de la consumación de la Independencia, el 4 de octubre de 1821, se creó esta Secretaría. Cambiando su denominación en ese mismo año por la Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio, este agregado de "comercio" le fue suprimido con posterioridad, denominándose actualmente Secretaría de Hacienda y Crédito Público." (21)

SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL.-

" Debido a que los energéticos constituyen un punto importante dentro del actual desarrollo de México, y que solamente con la explotación nacional de estos recursos, es el medio ideal para poder impulsar la planta de una industria básica y estratégica, razón por la cual se crea esta secretaria, la cual era considerada anteriormente como Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. A partir del 29 de diciembre de 1976, por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cambió al nombre de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. Por reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1982, se encomendaron a esta Secretaría nuevas atribuciones cambiando su denominación a la de Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal." (22)

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.-

" Fue creada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 29 de diciembre de 1976, tiene como antecedente la Comisión Nacional de Inversiones ya desaparecida y la Secretaría de la Presidencia."

(21) IDEM... páginas 106, 114.

(22) Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo.- Editorial Manuel Porrúa. S.A.- Segunda Edición.- México, 1968.- página - 568.

Posteriormente por reformas publicadas el 21 de febrero de 1993 en el Diario Oficial de la Federación, sus atribuciones pasaron a ser parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público." (23)

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.-

" En estricto sentido no puede considerarse que existan en México antecedentes de esta secretaría, salvo el Departamento de Contraloría previsto en esta Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 25 de diciembre de 1917 publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 31 del mismo año y que algunas de sus atribuciones puede estimarse que correspondieron a órganos dependientes" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Programación y Presupuesto. " (24)

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA.

" Se creó por esta misma Ley anteriormente citada las materias de su competencia se distribuían entre la antigua Secretaría Particular de la Presidencia la Comisión de Inversiones, etc. Es a la Secretaría a la que corresponde la coordinación de la Administración Pública." (25)

SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.-

" Desde el año de 1943, en la Ley denominada Bases Orgánicas Centralistas, se asimilaba la entonces Secretaría de Instrucción Pública e Industria. Por decreto de 22 de abril de 1853, relativo a las bases para la Administración de la República, de esta época, la citada Secretaría dio origen a la

(23) Acosta Romero, Miguel. Op. Cit... páginas 101 y 104.

(24) Acosta Romero, Miguel. Op. Cit... páginas 101 y 104.

(25) IDEM ...página 570.

Secretaría de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, y la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio a la cual se encomendaron las funciones de la Secretaría de Industria y Comercio, a partir del 23 de febrero de 1861, recibió el nombre de Secretaría de Fomento, en el período de abril de 1861 a junio de 1867, nuevamente se fusiona con la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública. Posteriormente el 13 de mayo de 1891, las funciones que le correspondían a la entonces Secretaría de Industria y Comercio, quedaron repartidas entre la antigua Secretaría de Fomento y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Comercio.

En decreto del 31 de marzo de 1917, se estableció que en sustitución de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria se creaban dos, la Secretaría de Fomento y la Secretaría de Industria y Comercio, que fue la que tuvo atribuciones de la Secretaría de Economía. En la Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, tomó el nombre de Secretaría de Industria y Comercio y Trabajo.

Con fecha 10. de enero de 1933, recibe el nombre de Secretaría de la Economía Nacional, que conserva hasta diciembre de 1958 en la Ley de este año se le denominó Secretaría de Industria y Comercio.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 29 de diciembre de 1976, la denomina Secretaría de Comercio, retirando de su esfera de competencia todas las funciones relativas a la industria que pasan a la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial, pese a que pasa al Departamento de Pesca, y las de Estadística, que las adquiere la Secretaría de Programación y Presupuesto. En 1982, por reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública

Federal, vuelve a encomendarse a esta Secretaría las funciones del fomento industrial cambiando su denominación a Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Que tendrá como atribución lo relativo a registro de precios de mercancías, arrendamiento de bienes muebles y contratación de servicios, entre otros aspectos.

La creación de esta Secretaría es con la finalidad de vincular y estructurar la actividad comercial con la producción los procesos de distribución y la orientación de los consumidores, las actividades comerciales, que en lo interno, permitan simplificar los trámites de intermediación que carecen indebidamente los productos que adquiere el pueblo mexicano, así como la garantía de una acción competitiva en la exportación de nuestros productos al exterior un manejo mas cuidadoso de las importaciones que realiza el país." (25)

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA.-

" Por la Ley del 22 de abril de 1855, se creó el Ministerio del Fomento, Colonización e Industria, que estuvo encargado tanto de las funciones de la entonces Secretaría de Agricultura y Ganadería, como de aquellas que pertenecen a la Secretaría de Comercio. Dicho Ministerio se subdividió por decreto de 31 de marzo de 1917, en Secretaría de Fomento y en Secretaría de Industria y Comercio y Trabajo. La designación de Secretaría de Fomento fue cambiada por esta Ley en cuestión el 25 de diciembre de 1917, por la Secretaría de Agricultura y Fomento. Conservando este nombre hasta el 31 de diciembre de 1946, en que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 17 de diciembre del mismo año y que entró en vigor el 1° de enero de 1947, le señaló el nombre de Agricultura y Ganadería.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de 29 de diciembre de 1976, une a las Secretarías de Recursos Hidráulicos y a la de Agricultura y Ganadería, en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, con objeto de cuidar las interferencias que entre ellas se producían."(27)

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.-

" La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas fue creada bajo este rubro por esta Ley el 14 de mayo de 1891, desde esa fecha no cambió su denominación hasta la de 1958, en que se le llamó como se indica al principio. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, le conserva el mismo nombre.

Tiene a su cargo en una forma integral todos los aspectos relacionados con las comunicaciones y transportes. En tal virtud se incorporó a sus actuales funciones las relativas al fomento a la marina mercante, atendiendo igualmente a la provisión de su infraestructura y a la administración de puertos."(28)

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.-

" El primer órgano oficial se denominó Secretaría de Instrucción Pública e Industria y fue establecida por las bases Orgánicas Centralistas de 1843, en 1891 apareció un nuevo organismo: la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública. La Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes sustituyó a la anterior, por la Ley del 16 de mayo de 1905, y

(27) Acosta Romero, Miguel. Op. Cit.página 94.

(28) Acosta Romero, Miguel. Op. Cit.páginas 94, 104.

el 25 de diciembre de 1917, una Ley transformó en Departamento Universitario de Bellas Artes. Finalmente por decreto del 25 de julio de 1921, fue creada con la denominación actual Secretaría de Educación Pública." (29)

SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.-

" La actual Secretaría de Salubridad y Asistencia fué creada por decreto de 15 de octubre de 1943. Comprende dos ramas que son: la de salubridad y la de asistencia que tenían orígenes diversos.

SALUBRIDAD.-

Antes de la Independencia y hasta 10 años después de consumada el encargado de la salubridad era el Protomedicato. En el año de 1830, se creó la Facultad de Medicina, que asumió esa función y a la cual se le concedieron facultades para arreglar el código relativo a las leyes sanitarias. Sustituyó en este ejercicio el establecimiento de Ciencias Médicas, creado en 1833. Fue hasta el 4 de enero de 1841, en que legalmente apareció el Consejo de Salubridad General que dependía de la Secretaría de Gobernación. En ese año de 1917, se creó el Departamento de Salubridad Pública, cuya existencia se prolongó hasta 1943 en que se fusionó con la Secretaría de Asistencia Pública.

ASISTENCIA.-

Los antecedentes inmediatos del Servicio Público de Asistencia derivan del decreto de 28 de febrero de 1861, en

(29) Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. páginas 94, 104.

que se creó la Dirección General del Fondo de Beneficencia, que manejaba los hospitales, hospicios y demás establecimientos de beneficencia del Gobierno de la Unión. Por decreto de 30 de agosto de 1862, se creó la Dirección de Beneficencia Pública y se mandó que los establecimientos de caridad quedaran a cargo del Ayuntamiento. En 1877 la Dirección de Beneficencia Pública recobró el manejo de los establecimientos de caridad. Por decreto del 16 de julio de 1924, se instituyó la Junta Directiva de la Beneficencia Pública del Distrito Federal que tuvo las atribuciones que antes tenía el Director General de Beneficencia Pública. Este organismo funcionó hasta la expedición del decreto del 31 de diciembre de 1937, que modificó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando la Secretaría de Asistencia Pública. Finalmente, el 15 de octubre, se fusionaron, como se mencionó anteriormente la Secretaría de Asistencia Pública con el Departamento de Salubridad Pública naciendo la actual Secretaría de Salubridad y Asistencia. " (30)

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.-

" En 1917 la materia del trabajo forma parte de la Secretaría de Industria y Comercio y Trabajo. En 1922 se crea el Departamento del Trabajo. En 1932, este Departamento de Trabajo se transformó en un Departamento autónomo, y el 31 de diciembre de 1940 por decreto publicado en esa fecha se convirtió en Secretaría del Trabajo y Previsión Social. "(31)

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION.-

" Fue creado en 1917, conservando su denominación hasta la Ley actual que le adiciona la materia de

(30) Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. página 121.

(31) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit... página 570.

colonización. Esta materia aparece en la Ley de 1853, y pasa posteriormente a la Secretaría de Fomento y Agricultura, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de enero de 1934. " (32)

DEPARTAMENTO DE TURISMO.-

" Este Departamento como Departamento Administrativo o de Estado fué creado por esta Ley tantas veces mencionada. Con anterioridad tomó parte de la competencia de la Secretaría de Gobernación, por reformas hechas a esta Ley el 31 de diciembre de 1974 dicho Departamento se convirtió en Secretaría de Turismo nombre que aún conserva. " (33)

DEPARTAMENTO DE PESCA.-

" Originalmente sus funciones formaban parte de la competencia de la Secretaría de Agricultura y Fomento, El 31 de diciembre de 1935, se creó el Departamento Forestal de Caza y Pesca. Las atribuciones relativas a la materia de Pesca se asignaron posteriormente al Departamento de Marina Nacional el 31 de diciembre de 1939. " (34)

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante sus reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1982, creó la Secretaría de Pesca.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.-

" El Gobierno del Distrito Federal parte de la Constitución de 1814, pero su actual organización se origina

(32) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit... página 570.

(33) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit... página 570.

(34) Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. página 116.

en la reforma constitucional de 1928 con sus diversas Leyes orgánicas. " (35)

El texto de esta Ley, se integraba de la siguiente manera:

54 Artículos divididos a su vez en 3 títulos y 6 Artículos transitorios. Los Títulos 1 y 3, tienen un capítulo Único, en éste último se contempla a la Administración Pública Paraestatal que como se vió en puntos anteriores están formados por organismos públicos y empresas de participación estatal que cuentan con personalidad jurídica y patrimonios propios, incluyendo también a las Instituciones Nacionales de Crédito, Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas.

Primer Texto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. . .

TITULO PRIMERO

Capítulo Único

De la Administración Pública Federal.

Artículos 1 al 9.

TITULO SEGUNDO

De la Administración Pública Centralizada.

Capítulo I

**De las Secretarías de Estado
y los Departamentos Administrativos.**

Artículos 10 al 25

(35) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit... página 570.

Capítulo II
De la Competencia de las Secretarías
de Estado y los Departamentos Administrativos.
Artículos 26 al 44

TITULO TERCERO
De la Administración Pública Paraestatal.
Capítulo Unico
Artículos 45 al 54
y 6 Artículos Transitorios.

TEXTO VIGENTE.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

TITULO PRIMERO.
Capítulo Unico
De la Administración Pública Federal
Artículos 1 al 9

TITULO SEGUNDO
De la Administración Pública Centralizada.
Capítulo I
De las Secretarías de Estado y Departamentos
Administrativos.
artículos 10 al 25

Capítulo II
De la Competencia de las Secretarías de Estado
y los Departamentos Administrativos.
Artículos 26 al 44

TITULO TERCERO.
De la Administración Pública Paraestatal.
Capítulo Único
Artículos 45 al 50
y 6 Artículos Transitorios.

En cuanto a las reformas más sobresalientes que se efectuaron a esta ley fueron las siguientes :

La publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 21 de febrero de 1992, en la cual se dió a conocer la fución de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, y el decreto de 25 de mayo del mismo año, por medio del cual se suprimió la referencia de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología por la de Secretaría de Desarrollo Social.

CAPITULO V

5.1 LEY DEL I.S.S.S.T.E DE 1959.

A partir de la expedición de la Ley de Pensiones Civiles de Retiro, los servidores públicos venían disfrutando en forma parcial de los beneficios que puede otorgar una Ley Laboral, pues si bien es cierto que quedaban preservados parcialmente en la disminución de sus ingresos en los casos de enfermedad, o en su vejez al disfrutar del sistema de pensiones establecidos por esta Ley, por otra parte se dejaban sin protección algunas necesidades urgentes como la atención de su salud y la de sus familiares con una disminución de sus recursos económicos.

En el año de 1959 con motivo del XXI aniversario de la expedición del Estatuto Jurídico de la F.S.T.S.E, se efectuó una ceremonia en el Palacio de Bellas Artes, en donde el Presidente Adolfo López Mateos presentó al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley que daba origen al I.S.S.S.T.E. Discutida y aprobada dicha Ley, la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro se transformó en la Ley motivo del presente capítulo.

Con esta transformación se logra una eficaz protección social, la de establecer obligatoriamente la inclusión de todos los servidores públicos en los beneficios de la Ley pues de otra manera, no se protegería a los grupos económicamente más débiles.

Con la creación del I.S.S.S.T.E. se constata que el Derecho Social, es una herramienta que pertenece a la

colectividad y que involucra a todos los intereses una razón del desarrollo nacional para responder de esta manera a las exigencias y objetivos para los trabajadores al servicio del Estado, de tal forma la conciencia social se convierte en patrimonio de todos los mexicanos.

" El Derecho Social dentro del I.S.S.S.T.E. constituye un gran desarrollo entre las relaciones del Estado y sus trabajadores, la cual gravita en la transformación económica. Con la creación de este Organismo que considera con el desarrollo de las tecnologías y de los mercados, se fortaleció a las filas de los trabajadores quienes son la base material y la garantía de vigencia de los derechos sociales. De esta forma se ha venido perfeccionando la organización jurídica y social, asimismo se han acercado a los hombres y las naciones, motivo por el cual se fueron ampliando los ideales con la aportación de todos y cada uno de los individuos. El Derecho a la Seguridad Social es consecuencia de luchas de trabajadores y la expresión social constitucional de un sistema real, objetivo por medio del cual se buscó estructuras adecuadas como lo es el I.S.S.S.T.E. para la satisfacción de sus necesidades. " (36)

El papel que corresponde desempeñar a la Seguridad Social, es el de un mejoramiento en el nivel de vida de la gran mayoría de la población formada por los estratos sociales de más bajos ingresos.

Los aspectos del nivel de vida de los servidores al servicio del Estado se pueden clasificar en dos grupos. En el primero se incluyen los aspectos parciales, que corresponden cada uno de ellos a una necesidad determinada, como son la alimentación , el vestido, la vivienda, la salud, la

(36) Diario de los Debates de fecha 23 de diciembre de 1959.

educación, y el esparcimiento. En el segundo se incluyen los aspectos generales que además de corresponder también, cada uno de ellos a una necesidad determinada.

Las bases generales sobre las que se asienta el nivel de vida de un conjunto son:

LOS SERVICIOS DE LA COMUNIDAD.

**LA OCUPACION INCLUYENDO LAS CONDICIONES DE TRABAJO; y,
LA SEGURIDAD SOCIAL.**

A esta clasificación de los diversos aspectos del nivel de vida corresponde una clasificación análoga del contenido de la política social. Para mejoramiento de éste y de la población ya que a esta política se le puede dividir en ramas especiales y generales. Las primeras tienen como objetivo mejorar las base en que se sustenta en su conjunto dicho nivel de vida. Las segundas tienen como ramas generales a los servicios de la comunidad mejor conocida como el de obras públicas, la ocupación y de las condiciones de trabajo, llamada tradicionalmente trabajo laboral y de Seguridad Social.

Estas ramas generales son importantes para el mejoramiento del nivel de vida de la población y por lo tanto, para el desarrollo social, en primer término las obras públicas, por ser la existencia de la suficiencia o ineficiencia de los servicios de la comunidad, ya que de ello depende que mejoren los aspectos parciales del nivel de vida, por ejemplo; sin servicio de agua y fuerza eléctrica la vida será sucia, insalubre y oscura, no se podrían usar los aparatos que son indispensables para conservar los alimentos o para adquirir información.

Así también, la falta de agua potable y de vivienda

higiénica, son los dos factores principales que determinan la frecuencia de las enfermedades infecciosas. De igual manera sin clínicas ni hospitales no se pueden tratar dichos padecimientos.

En lo que se refiere al trabajo depende del monto del ingreso familiar, la estabilidad del empleo, la duración de la jornada, el descanso semanal y del derecho de vacaciones, las condiciones de seguridad en que debe realizarse la labor y el ascenso a categorías mas altas, así como las retribuciones.

Uno de los objetivos de la Seguridad Social, es el de redistribuir el ingreso social del modo más equitativo entre la población y que para lograrlo se divide en dos grandes ramas. La primera tiene a su cargo mantener estable el nivel en que esta vive de acuerdo con los ingresos que recibe cada familia, para evitar que descienda, cuando dichos ingresos disminuyen, se interrumpen o cesan definitivamente, cuando aumentan progresivamente los gastos familiares ordinarios, por el nacimiento y el desarrollo de los hijos o cuando sobreviven acontecimientos que originan erogaciones extraordinarias. La segunda tiene a su cargo procurar que todas y cada una de las familias vivan en un nivel adecuado a sus necesidades hasta donde lo permita el grado de desarrollo económico del país.

Esta rama suple las diferencia y completa las insuficiencias del nivel de vida de todas aquellas familias cuyos ingreso y número de miembros les impide vivir en condiciones adecuadas.

La función de la Seguridad Social consiste en mantener el nivel de vida de la familia, su cuadro de prestaciones se amplió a cubrir todos los grupos de contingencias que provocan

el descenso de dicho nivel, las que ocasionen disminución de los ingresos y las que originan un aumento ordinario o extraordinario de los gastos familiares.

Las primeras son las enfermedades, los accidentes, la invalidez, la vejez, el desempleo y la muerte del jefe de familia. Las segundas se subdividen en dos clases: las categorías que producen un gasto extraordinario y las que implican el aumento de los gastos ordinarios, las de la primera clase son el matrimonio, la maternidad, las enfermedades, los accidentes y la muerte de cualquiera de los miembros de la familia.

Las de la segunda clase son el sostenimiento de la esposa, de los hijos y de otros parientes, hasta que los menores cumplen la mayoría de edad.

En lo referente a las enfermedades y los accidentes, es preciso distinguir para la distribución de su costo: entre el estudio y sus servidores, si son o no atribuibles a la ocupación. Para prevenir y contrarrestar los efectos negativos de estos supuestos surgirán históricamente cuatro Seguros Sociales que fueron: el de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales y el de Enfermedades Generales y Maternidad, más tarde Invalidez, Vejez y Muerte y por último el Desempleo al que siguió el establecimiento de las asignaciones familiares.

Estas formas de Seguridad Social emplearon tres clases de prestaciones:

- 1) Suplián con dinero los ingresos que el jefe deja de percibir por enfermedad, accidente, invalidez o muerte.

- 2) Proporcionaban servicios médicos a cualquier miembro

de la familia que sufría una enfermedad o accidente.

3) Contemplaban también con dinero los ingresos del jefe de la familia, para ayudarlo a la manutención de la esposa como ocurre en unos países.

El sistema de Seguridad Social constituye justamente el mecanismo más adecuado para distribuir el ingreso social de un modo directo e inmediato por el procedimiento de aumentar la contribución del sector de más elevados ingresos hasta el más alto límite para costear las prestaciones.

Uno de los problemas de mayor magnitud para los trabajadores al servicio del Estado, ha sido el poder disfrutar de prestaciones sociales como lo son la obtención en venta o en arrendamiento de viviendas en buenas condiciones, ya que en ese entonces el Estado sólo había podido proporcionar préstamos para la adquisición de viviendas en cantidad muy limitada, estas fueron las razones que sirvieron de base para la creación del I.S.S.S.T.E., cuyo propósito es el de otorgar a los trabajadores al servicio del Estado, las prestaciones sociales de las que han disfrutado en igualdad de condiciones que aquellos que estaban regidos por la Ley Federal del Trabajo ya que con las prestaciones que se establecen en esta Ley se nota de una manera clara el propósito del Estado de cuidar la salud de sus servidores, así como la de sus familiares, la percepción continua del salario el mejoramiento de la alimentación y la vivienda, se norman también con elevado espíritu de justicia social su separación del servicio, la invalidez, la vejez y aún la muerte, tomando en cuenta no sólo al servidor del Estado mismo, sino a las consecuencias que tendría para su familia.

Con la creación de esta Ley del I.S.S.S.T.E., por primera vez se concreta una visión integral de la Seguridad Social,

que cubre tanto prestaciones relativa a la salud, como prestaciones sociales, culturales y económicas, haciéndose extensivo el beneficio a los familiares de los trabajadores.

El patrimonio del Instituto se integró principalmente con las propiedades, posesiones, derechos y obligaciones que formaban parte de la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro, así mismo como sus fuentes de financiamiento. En 1960 el I.S.S.S.T.E. amparaba a 129,512 trabajadores, 11,912 pensionistas y a 346,318 familias, es decir, a un total de 487,742 derechohabientes.

La organización interna del Instituto en aquel entonces se conformó con dos órganos de gobierno:

- La Junta Directiva, con participación del Estado y de la F.S.T.S.E.
- Dirección General, de la cual dependían:

LA SUBDIRECCION DE SERVICIOS MEDICOS.
 LA SUBDIRECCION DE PENSIONES Y PRESTAMOS.
 LA SUBDIRECCION ADMINISTRATIVA.

Contaba además con seis asesorías técnicas, configuradas como departamentos, que auxiliaban a la Dirección General en sus funciones.

- EL DEPARTAMENTO DE SERVICIOS SOCIALES.
- EL DEPARTAMENTO JURIDICO.
- EL DEPARTAMENTO DE ARQUITECTURA Y PLANEACION.
- LA CAJA GENERAL.
- LA AUDITORIA INTERNA.

- LA CONTADURIA GENERAL.

Para desempeñar las funciones de atención a la salud se ampliaron los beneficios, se empezaron a cubrir los seguros de enfermedades no profesionales y de maternidad, de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como la readaptación de inválidos. Se inició la adquisición de unidades hospitalarias con el fin de satisfacer la demanda inicial de servicios.

En agosto de 1960 el I.S.S.S.T.E. comenzó la construcción de las tres primeras clínicas en el Distrito Federal, así como la compra del Centro Hospitalario " 20 DE NOVIEMBRE ", que tenía una capacidad de 600 camas, con lo cual se cubrieron las necesidades de hospitalización y urgencias que antes se subrogaban. Además se empezaron a incorporar algunas unidades médicas provenientes de diversas dependencias centralizadas como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Educación Pública, el Sindicato del Magisterio y la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Bajo la denominación de Servicios Sociales el I.S.S.S.T.E. integró un conjunto de prestaciones que tenía como característica, apoyar socialmente al asegurado y su familia, básicamente a través de la atención a niños en guarderías, renta y venta de departamentos multifamiliares, prestación de servicios funerarios y apoyo en general a la economía familiar.

En 1967, el Instituto puso en servicio el primer velatorio en el Distrito Federal, para el otorgamiento de 342 servicios funerarios.

La integración formal de una política de vivienda del Instituto, se inició en el año de 1972 con la creación del Fondo de la Vivienda (FOVISSSTE).

" El objetivo de este organismo era el de establecer y operar un sistema de financiamiento para los trabajadores al servicio del Estado, con el fin de otorgarles créditos a tasas preferenciales que les permitieran tener acceso a una vivienda digna. " (37)

(37) Minuta de la Cámara de Senadores.-Exposición de Motivos del 21 de diciembre de 1959.

5.2 LEY DEL I.S.S.S.T.E. DE 1983.

La Ley del I.S.S.S.T.E. de 1959, fue reformada por Decreto de reformas y adiciones, publicado el 2 de enero de 1981, introduciendo modificaciones a los Artículos 33 y 34, en virtud del cual, se elimina la disminución gradual de la pensión en caso de fallecimiento, sin especificar en las reformas por cuanto tiempo será otorgada la citada pensión.

Estos antecedentes constituyeron elementos fundamentales en la evolución que en materia de Seguridad Social y en especial en el campo de riesgos del trabajo, el I.S.S.S.T.E., incorporó a su Ley publicada el 27 de diciembre de 1983, estableciendo en su capítulo IV el Seguro de Riesgos de Trabajo, sustituyendo la anterior Ley de 1959, que se denominaba: " Del Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales".

Ya que habían transcurrido 24 años sin que básicamente se adecuara de una manera sistemática e integral al crecimiento de las necesidades y el número actual de derechohabientes, así como a la enorme complejidad operativa que requiere el otorgamiento de la prestación de servicios que tiene que brindar a los servidores públicos y a sus familias.

Los beneficios que otorga esta nueva Ley son más que nada en relación a las percepciones y antigüedad de los mismos servidores. Las prestaciones en especie son otorgadas a todos los derechohabientes en igualdad de condiciones, ya que el otorgamiento de estas se tomaban como base el sueldo y el cómputo de años de servicio. Para los que tenían menores ingresos se estableció un tope máximo para el salario base de cotización que no era mayor de 10 veces el vigente en el Distrito Federal.

En el caso de asegurados, las dependencias y entidades públicas que se encuentran sujetas al régimen de esta Ley, enterarán las mismas aportaciones y cuotas que fijaban la anterior Ley de 1959, aún cuando las prestaciones fueron mejoradas y se ampliaron los servicios.

Por lo que respecta al derecho a la protección de la salud, otorga prioridad a la ampliación de la medicina preventiva y busca una efectiva integración familiar y un mayor espíritu de productividad en los servidores públicos. Se incrementó la atención médica aprovechando al máximo los adelantos científicos y técnicos, dando una importancia fundamental a la rehabilitación.

Se aumentó la cobertura de beneficiarios, otorgando servicios a los hijos de asegurados hasta los 25 años, siempre y cuando acreditaran ser estudiantes y no tener un trabajo remunerado; a las madres solteras de 18 años, así como también a los hijos de cualquiera de los miembros de la pareja que dependan económicamente de ellos. También a los pensionistas y sus beneficiarios se les dá una mayor protección en igualdad de condiciones que a los activos.

La protección de los riesgos de trabajo es una de las principales conquistas de los servidores públicos, consolidándose su tutela jurídica desde la precisión hasta la rehabilitación en caso de accidente de trabajo o de alguna enfermedad derivada de la prestación de sus servicios, el I.S.S.T.E. absorbe esta responsabilidad, asegurando y protegiendo al servidor del Estado. La rehabilitación tiene como finalidad la de integrar al trabajador a las condiciones más adecuadas, preparándolo mentalmente para nuevas actividades de acuerdo a su capacidad física, se fijaron indemnizaciones por una sola vez, ya que no se podría obtener una pensión por invalidez parcial.

En el caso de fallecimiento de un trabajador por consecuencia de un riesgo de trabajo, se ampara totalmente al núcleo familiar, como lo es el caso de concubinato y la divorciada, que por orden judicial disfruta de pensión alimenticia.

La necesidad de otorgar al pensionista garantías mínimas que le permitan subsistir, para ello se estableció la previsión de constituir técnicas suficientes, la agilización y reducción de trámites, así como la disminución de plazas para que de esta manera obtuvieran pensiones en mejores condiciones.

La pensión por invalidez comprende rehabilitación tanto física como mental, en el caso de pensión por cesantía en edad avanzada para los servicios públicos que hayan cotizado durante 10 años o más y que tengan 60 años de edad o más.

Los préstamos personales como era el de corto plazo, se le adicionó uno o mas que fue el de mediano plazo para que por medio de éste el servidor público pudiera obtener bienes de uso duradero, tomando como base la antigüedad y el monto de su sueldo para que le permitieran proteger el valor adquisitivo de su salario, alcanzando de esta manera un mejor nivel de vida para él y su familia.

Uno de los problemas más graves en la actualidad que enfrentan los trabajadores al servicio del Estado, es la carencia de vivienda. Motivo por el cual se estableció y operó un sistema de financiamiento que permite obtener, crédito barato y suficiente, asimismo en forma paralela otorgar seguridad jurídica en la propiedad.

Los préstamos hipotecarios que son considerados por única vez y preferentemente a quien carezca de habitación en propiedad, abarcando con este beneficio un mayor número de derechohabientes.

Debido a la necesidad de proteger el salario de los servidores públicos da origen a la creación de tiendas por parte del Instituto, las cuales deberán atender requerimientos de consumo de las familias sobre todo de productos básicos y de consumo para el hogar mediante precios módicos.

Se establecen nuevas funciones para el cumplimiento y satisfacción de la prestación de servicios, creando mecanismos para actualizar en una manera permanente los estudios actuales y financiero que propicien una mayor facilidad para la planeación institucional, dando factibilidad a las disposiciones legales que determinan la obligación en el otorgamiento de las prestaciones y servicios.

La necesidad de que se garantice la participación de las Secretarías coordinadoras del sector de las ramas que cubre el Instituto como son: salud, vivienda y Seguridad Social, es lo que origina una nueva Junta Directiva, con la atribución de máximo órgano de gobierno del I.S.S.S.T.E., teniendo la facultad de celebrar convenios de incorporación con los gobiernos de los Estados y Municipios para garantizar los trámites que requieran la aprobación de la Junta Directiva. La representación federal con la sindical, además se crean comités técnicos con la participación de la F.S.T.S.E., constituyendo mecanismos de análisis y revisión de asuntos resueltos por el cuerpo colegiado, se hace la diferencia entre cuotas y aportaciones, las principales son aplicables a los trabajadores, las segundas a las dependencias o entidades.

Otras de las prestaciones que buscan contribuir a las necesidades básicas del servidor público y su familia, lo hace a través de la prestación de servicios asistenciales con el acceso a servicios turísticos, servicios funerarios, poniendo énfasis especial en cuanto al desarrollo de las estancias de bienestar infantil, además de proporcionar servicios culturales, recreativos y deportivos, teniendo como objetivo primordial el de cuidar y fortalecer la salud mental, procurando la integración familiar y social del trabajador así como su desarrollo futuro.

" Cuando las personas dejen de ser servidores públicos, podrán solicitar la contribución voluntaria en el régimen obligatorio de los seguros de enfermedad, maternidad y medicina preventiva por medio del pago correspondiente, habiendo cotizado por lo menos 5 años al Instituto. " (38)

ESTRUCTURA ORGANICA

JUNTA DIRECTIVA

Encabezando su estructura organizacional, el I.S.S.S.T.E., cuenta con Organos de Gobierno como la Junta Directiva, que se compone por 11 miembros, de los cuales 5 son los titulares de las siguientes Secretarías de Estado.

Programación y Presupuesto
Hacienda y Crédito Público
Salud
Desarrollo Social
Trabajo y Previsión Social

Además forman parte de esta Junta, el propio Director General del Instituto y 5 representantes designados por la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Funciones

- Planear las operaciones y servicios del Instituto
- Examinar para su aprobación y modificación el Programa Institucional y los programas operativos anuales, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Planeación, así como los estados financieros del Instituto.
- Decidir las inversiones del Instituto y determinar las reservas actuariales y financieras que deban constituirse para asegurar el otorgamiento de las prestaciones y servicios, así como también para la operación del Fondo de la Vivienda.

- Conocer y aprobar, en su caso, durante el primer bimestre del año, el informe pormenorizado del estado que guarde la administración del Instituto.

COMISION DE VIGILANCIA

La integran 7 miembros.

- Un representante de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- Uno de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Uno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Tres representantes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.
- Uno del propio Instituto designado por el Director General que actúa como Secretario Técnico.

Asimismo, cuenta con el apoyo del Contralor General del Organismo.

Esta Comisión tiene como atribuciones: vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentos aplicables al Instituto, así como cuidar que las inversiones y recursos se destinen a los fines previstos en los presupuestos y programas aprobados.

Con base en información proporcionada por los subdirectores generales, y el análisis que desarrolla la propia Comisión de Vigilancia, ésta proporciona a la Junta Directiva o al Director General, según el caso, recomendaciones de política y medidas para elevar la eficacia operativa, así como la calidad y oportunidad de los servicios y prestaciones que otorga el I.S.S.T.E.

COMISION EJECUTIVA DEL FONDO DE LA VIVIENDA

Se compone por 9 miembros o vocales, de los cuales uno es designado por la Junta Directiva, a propuesta del Director del Instituto como Vocal Ejecutivo. Los otros 4 son nombrados por las siguientes Secretarías:

- Programación y Presupuesto
- Hacienda y Crédito Público
- Trabajo y Previsión Social
- Desarrollo Social

Los restantes son propuestos por la F.S.T.S.E. Para cada vocal propietario se designa un suplente.

La Comisión Ejecutiva tiene como función examinar los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y estados financieros para aprobarlos y presentarlos ante la Junta Directiva, así como el informe de labores presentado por el Vocal de la Comisión.

CONTRALORIA GENERAL

Tiene como atribución la de coadyuvar a que los recursos del Instituto se asignen y administren de manera racional y transparente, con apego estricto a la normatividad, a través de acciones de control, supervisión y evaluación, así como atender denuncias y reclamos sobre los seguros, prestaciones y servicios, contribuyendo a que éstos se otorguen con calidad oportuna y cordialidad.

COORDINACION GENERAL DE COMUNICACION SOCIAL

Su finalidad es la de ampliar la información a los derechohabientes sobre los beneficios de los seguros, prestaciones y servicios, apoyar la adopción de hábitos que conduzcan a proteger y elevar su calidad de vida, e incrementar su participación en el desempeño y planeación del Instituto son los objetivos de esta coordinación.

SUBDIRECCION GENERAL JURIDICA

Tiene como objetivo la protección del patrimonio y los intereses del Instituto. Asimismo, actualiza y fortalece las bases jurídicas que regulan el otorgamiento de los seguros, servicios y prestaciones que proporciona el I.S.S.S.T.E. De igual manera, a través de esta Subdirección se opera un sistema de apoyo jurídico a los órganos de gobierno y unidades administrativas del Instituto, proponiendo los criterios de interpretación administrativa de las disposiciones jurídicas que norman su funcionamiento.

Garantiza la captación de ingresos para lograr un adecuado flujo de recursos financieros y efectúa el registro contable de las operaciones también financieras del Instituto, a fin de obtener información contable y oportuna para una adecuada toma de decisiones.

SUBDIRECCION GENERAL DE ABASTECIMIENTO

Por medio de ésta se garantiza la suficiencia y oportunidad en la adquisición y distribución de los medicamentos, material de curación, equipos médicos y demás insumos que requieren las diferentes unidades médicas y otros

centros de trabajo, en las mejores condiciones de calidad y precio, de tal forma que se optimice el uso de los recursos existentes y se racionalicen las compras directas y la subrogación.

SUBDIRECCION GENERAL DE DELEGACIONES

Tiene a su cargo impulsar la desconcentración, a efecto de mejorar la eficiencia operativa y alcanzar una mayor equidad en la distribución de los servicios y prestaciones otorgados a los derechohabientes.

Asimismo, busca fortalecer la capacidad de gestión de las delegaciones estatales y regionales, desarrollando mecanismos eficaces de coordinación entre éstas, las áreas centrales y la Dirección General, e impulsando esquemas de concertación entre autoridades delegacionales, la representación sindical de la derechohabiencia, y los gobiernos estatales y municipales.

SUBDIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION

El objeto central de esta Subdirección es la de administración del personal del Instituto, así como contar con sistemas y procedimientos, modelos organizacionales, servicios de informática y procesos de capacitación de recursos humanos, que propicien el uso óptimo de éstos y fortalezcan la desconcentración de funciones y apoyen con eficacia el desempleo operativo de todas las áreas del Instituto.

SUBDIRECCION GENERAL DE OBRAS Y MANTENIMIENTO

El asignar las mejores condiciones de operación de la infraestructura física así como la de los equipos y orientar su expansión y desarrollo de acuerdo con las prioridades institucionales, en un marco de racionalización y transparencia en el ejercicio de los recursos asignados, es el objetivo principal de esta Subdirección.

Asimismo, diseña, plantea y proyecta la totalidad de los inmuebles que requiere el Instituto en sus diferentes áreas.

SUBDIRECCION GENERAL DE FINANZAS

Esta Subdirección apoya a las diversas áreas en la ejecución y evaluación de sus programas y metas, a través de la consolidación del sistema de planeación institucional, y del ejercicio del gasto en un marco normativo de racionalidad y disciplina presupuestal conforme a los objetivos del I.S.S.T.E.

SUBDIRECCION MEDICA

Su objetivo principal es el de ofrecer a sus derechohabientes los servicios médicos en forma integral, en los que se comprenden: los preventivos, correctivos y rehabilitativos procurando tener la mayor cobertura posible - y el más amplio sentido humano. Dentro de sus funciones se encuentra la de auxiliar a la Dirección General para otorgar a los derechohabientes los seguros de enfermedades no profesionales, maternidad y los de enfermedades - profesionales y accidentes de trabajo, así como organizar y controlar los - servicios de reeducación y readaptación de invalidez, manejar y evaluar los servicios médicos que presente el organismo, desarrollar la investigación - médica, científica y técnica.

TEXTO DE LA LEY DEL I.S.S.S.T.E.

Está integrada por 196 Artículos, divididos en seis títulos y once Transitorios.

TITULO PRIMERO

De las Disposiciones Generales
Artículos 1 al 14

TITULO SEGUNDO

Del Régimen Obligatorio

CAPITULO I

Sueldos, Cuotas y Aportaciones
Artículos 15 al 22

CAPITULO II

Seguro de Enfermedades y Maternidad
Sección Primera
Generalidades
Artículos 23 al 29

SECCION SEGUNDA

Medicina Preventiva
Artículos 30 y 31

CAPITULO III

Conservación de Derechos
Artículo 32

CAPITULO IV
Seguro de Riesgos del Trabajo
Artículos 33 al 47

CAPITULO V
Seguro de Jubilación, de Retiro por Edad y Tiempo de
Servicios, Invalidez, Muerte y Cesantía en edad avanzada e
Indemnización Global.

SECCION PRIMERA
Generalidades
Artículos 48 al 59

SECCION SEGUNDA
Pensión por Jubilación
Artículo 60

SECCION TERCERA
Pensión de Retiro por Edad y Tiempo de Servicios
Artículos 61 al 66

SECCION CUARTA
Pensión por Invalidez
Artículos 67 al 72

SECCION QUINTA
Pensión por causa de Muerte
Artículos 73 al 81

SECCION SEXTA

Pensión por Cesantía en Edad Avanzada

Artículos 82 al 86

SECCION SEPTIMA

Indemnización Global

Artículos 87 al 90

CAPITULO V BIS

Del Sistema de Ahorro para el Retiro

Artículos 90 bis-A al 90 bis-W

CAPITULO VI

Del Sistema Integral de Crédito

SECCION PRIMERA

Créditos a Corto Plazo

Artículos 91 al 96

SECCION SEGUNDA

Préstamos a Mediano Plazo para Adquisición de Bienes de uso
duradero

Artículos 97 al 99

SECCION TERCERA

Del Crédito para Vivienda

Artículos 100 al 126 bis-G

SECCION CUARTA

Del Arrendamiento y Venta de Vivienda

Artículos 127 al 136

CAPITULO VII
De las Prestaciones Sociales y Culturales

SECCION PRIMERA
Prestaciones Sociales
Artículos 137 al 139

SECCION SEGUNDA
Prestaciones Culturales
Artículos 140 y 141

TITULO TERCERO
Del Régimen Voluntario

CAPITULO I
Continuación Voluntaria en el Régimen Obligatorio del Seguro
de Enfermedades, Maternidad y Medicina Preventiva
Artículos 142 al 145

CAPITULO II
La incorporación voluntaria al Régimen Obligatorio
Artículos 146 y 147

CAPITULO III
Artículo 148

TITULO CUARTO
De las Funciones y Organización del Instituto

CAPITULO I
Funciones
Artículos 149 y 150

CAPITULO II
Organo de Gobierno
Artículos 151 al 173

CAPITULO III
Patrimonio
Artículos 174 al 177

CAPITULO IV
Reservas e Inversiones
Artículos 178 al 185

TITULO QUINTO
De la Prescripción
Artículos 186 al 188 bis

TITULO SEXTO
De las Responsabilidades y Sanciones
Artículos 189 al 196

11 Artículos Transitorios

REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY DEL I.S.S.S.T.E.

A fines de 1984, se adicionaron importantes reformas a esta Ley entre las cuales destacaron, la reducción de los requisitos administrativos para el pago de jubilaciones y pensiones, la simplificación en el otorgamiento de créditos, la unificación del sistema para que los créditos hipotecarios del I.S.S.S.T.E., con la misma tasa de interés del 4% anual, estableciéndose la obligación del fondo de constituir reservas actuariales para el cumplimiento de sus fines, se contempló la constitución del régimen de propiedad en condominio de los conjuntos habitacionales que financia el Instituto, se determinó que la vivienda en renta pudiera ser adquirida en propiedad por sus ocupantes, se otorgaron facultades al Instituto para escriturar directamente los títulos de propiedad de las viviendas, con carácter de escritura pública para todos los efectos legales.

Estas reformas dieron margen para que el I.S.S.S.T.E., organizara la Seguridad Social de los Trabajadores del Estado en dos formas principales:

- a). Las Prestaciones Económicas, y
- b). Las Prestaciones en Especie

a). Estas agrupan las pensiones (por jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, por invalidez, por causa de muerte y por cesantía en edad avanzada), las indemnizaciones globales, los riesgos de trabajo, los créditos personales y los destinados a la adquisición de vivienda, así

como las devoluciones de depósitos del Fondo de la Vivienda. Estas prestaciones eran otorgadas por Ley exclusivamente a los trabajadores asegurados y a los pensionistas. Teniendo como base de referencia el nivel del salario del trabajador, se señalan prioridades para su otorgamiento, dando mayor peso a la antigüedad y se establecen topes y límites orientados a beneficiar a los asegurados de menores ingresos.

b). Corresponde a éstas la protección a la salud, al salario, préstamos a corto, mediano plazo y vivienda, estancias de bienestar infantil, servicios turísticos y funerarios, los cuales eran cubiertos en base al sistema denominado de reparto anual, es decir, que la cobertura real de estas prestaciones estará sujeta a los recursos presupuestales de cada año después de garantizar las prestaciones diferidas. Estas prestaciones beneficiaban tanto al trabajador como a sus familiares derechohabientes ya que se otorgaban sin distinción de nivel salarial o de antigüedad. Por lo que respecta a las prestaciones diferidas se refiere a las pensiones que se otorgan por riesgos de trabajo, indemnizaciones globales, devoluciones de depósitos y el pago de los seguros del Fondo de la Vivienda.

El 24 de diciembre de 1986, tiene nuevas reformas en lo que se refiere a sueldos, cuotas y aportaciones contemplados en su Capítulo I, para establecer una redistribución de las cuotas y aportaciones que recibe el Instituto, equivalentes al 25.75% del salario de los trabajadores, integrado con el 17.75% correspondiente a las aportaciones a cargo del Estado y el 8% de los trabajadores, el porcentaje destinado para la atención a la salud aumentó del 8% al 9%, del 0.75% destinado a accidentes y enfermedades de trabajo se dividió en un 0.25% para el pago de las pensiones derivadas de los mismos y un 0.50% a la atención médica, igualmente se asignó el 1% para el

sistema de protección al salario (sistema de tiendas), y un porcentaje similar para préstamos a corto y mediano plazo, para el financiamiento a la vivienda se asignará un 6% y el 8% restante para cubrir los demás seguros, así como prestaciones y servicios del Instituto incluyendo la cobertura de las reservas actuariales que son para garantizar el pago de pensiones, indemnizaciones globales y amortizaciones de créditos otorgados a los trabajadores en el porcentaje que determine la Junta Directiva.

Respecto a la indemnización global, el trabajador que se separe del servicio y reingrese deberá reintegrar la cantidad que hubiere recibido por tal concepto mas el interés que establezca la Junta Directiva, con el fin que se compute el tiempo de servicios con anterioridad, lo que salvaguarda las reservas actuariales del Instituto lo que permite el asegurar el otorgamiento de las pensiones que señala la Ley.

Los préstamos que otorga la Ley se encuentran agrupados bajo un sistema integral de crédito, por el cual el trabajador asegurado cuenta con un año de antigüedad como cotizante para poder acceder a éstos, su amortización y el interés anual se fija por acuerdo de la Junta Directiva, en cuanto a los préstamos de vivienda, con un mínimo de 18 meses de antigüedad con un interés anual del 4% de igual manera para préstamos hipotecarios o adjudicación de vivienda.

Los beneficiarios del crédito para vivienda pueden designar beneficiarios para que en caso de fallecimiento opere el autoseguro y el Fondo adjudique la vivienda a quien se haya asignado.

Los artículos 45 y 112, se cambió su redacción de la

siguiente manera:

Art. 45.- Fracción I.-

Se sustituyó el término "riesgos de trabajo" por "accidentes y enfermedades de trabajo".

Art. 112 Fracciones V y VI.-

Se eliminó la "y" al final de la fracción V, y se agregó al final de la fracción VI.

El 23 de julio de 1992, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la reforma al artículo 25 del propio ordenamiento de la Ley del I.S.S.S.T.E., la cual tiene como antecedente la reforma al artículo 168 de la Ley del Seguro Social, cuyo objeto era el de beneficiar a los pensionados que estuvieran afiliados a dicho Instituto, de esta manera se apoyaba a los pensionados del Seguro Social pero no a los del I.S.S.S.T.E., razón por la que surge esta reforma para apoyar a los jubilados que brindaron su mayor esfuerzo productivo al servicio del Estado.

El objeto de esta reforma es el de eliminar la cotización que los pensionistas deben cubrir, para que ellos y sus familiares derechohabientes puedan gozar del seguro de enfermedades, maternidad y medicina preventiva, sin el costo que actualmente afecte sus ingresos como pensionados, así como también establecer la forma de distribuir la cotización mencionada entre las diversas dependencias o entidades

públicas del propio I.S.S.T.E.

Artículo 25.-

La cotización del seguro de enfermedades, de maternidad y medicina preventiva establece este capítulo en favor de pensionistas y sus familiares derechohabientes se cubrirá en la siguiente forma:

- I. 4% a cargo del Instituto, sobre la pensión que disfrute el pensionista.
- II. 2% de la misma pensión a cargo de la dependencia o entidad; y
- III. 2% de la pensión a cargo del Instituto.

Reforma: Artículo 25.

La cotización del seguro de enfermedades, de maternidad y medicina preventiva que establece este capítulo en favor de pensionistas y sus familiares derechohabientes se cubrirá en la siguiente forma:

- I. 4% a cargo del Instituto, sobre la pensión que disfrute el pensionistas, y
- II. 4% de la misma pensión, a cargo de la dependencia o entidad. (*)

(*) Diario Oficial de la Federación del 23 de julio de 1992.

En el presente año, uno de los principales objetivos que ha tenido el Gobierno de la República ha sido el de brindar Seguridad Social a todos los servidores públicos a través de seguros, prestaciones y servicios sociales oportunos, eficaces equitativos y humanitarios para ayudarlos al mejoramiento de sus condiciones de bienestar.

Por tal motivo surgieron las reformas y adiciones publicadas el 4 de enero de 1993, en el Diario Oficial de la Federación a la Ley en cuestión para quedar de la manera siguiente.

ARTICULO 3º.-

Conforme a esta publicación se le adicionó la fracción XXI, en la cual se hace referencia al Sistema de Ahorro para el Retiro.

En cuanto a los artículos 16 y 21, son reformados con el objetivo de redistribuir el monto porcentual asignado a los distintos seguros, servicios y prestaciones a cargo del Instituto, de tal forma que sin que haya incremento en las cuotas de los trabajadores ni las aportaciones de la Administración Pública Federal, se reasignen mayores recursos en cuanto a las pensiones y servicios médicos.

ARTICULO 16:

ANTES	
I	2.50%
II	0.50%
III	0.50%
IV	0.50%
V	50%

REFORMA	
I	2.75%
II	0.50%
III	0.50%
IV	3.50%

V El porcentaje restante se aplicará para cubrir los gastos generales de administración del Instituto exceptuando los correspondientes al Fondo de la Vivienda.

ARTICULO 21.-

ANTES	
I	6.50%
II	0.50%
III	0.50%
IV	0.50%
V	0.75%
VI	5.00%
VII	5.00%

REFORMA	
I	15.75%
II	0.50%
III	0.50%
IV	3.50%

V El porcentaje restante se aplicará para cubrir los gastos generales de administración del Instituto exceptuando los correspondientes al Fondo de la Vivienda.

ARTICULO 57.-

Con la reforma a este en su párrafo tercero se aumentaron las cuotas pensionarias conforme al incremento del salario mínimo general para el Distrito Federal.

Se adicionó el Capítulo V Bis del Sistema de Ahorro para el Retiro integrado por el artículo 90 Bis al 90 Bis W, el cual tiene como objetivo el de fomentar el ahorro interno, para el mejoramiento de la situación económica del trabajador al momento de su retiro, así como el financiamiento de su vivienda, mediante el establecimiento de cuentas bancarias individuales abiertas a su nombre, en que las dependencias y entidades acreditan las cuotas correspondientes estando obligadas a cubrir cuotas del dos por ciento sobre el sueldo básico, estableciendo como límite superior de dicho salario el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Con estas aportaciones se constituyen depósitos en dinero a favor de cada uno de los trabajadores, los cuales se acreditan mediante el entrega que realizan las dependencias y entidades a cada uno de sus trabajadores del comprobante expedido por la Institución de crédito respectiva, la que convierte al trabajador en partícipe de la fiscalización de su entero.

Los fondos del sistema de ahorro para el retiro serian susceptibles de retiro, sólo en los casos en que el trabajador cumpla 65 años de edad o tenga derecho a recibir una pensión del I.S.S.S.T.E.

En el caso de que el trabajador dejare de estar sujeto a una relación tendrá la opción de efectuar retiros hasta por el 10% del sueldo de la subcuenta del sistema de ahorro para el retiro.

Por lo que respecta al Fondo de la Vivienda del I.S.S.S.T.E., con la adición del artículo 126 Bis A al 126 Bis G consolida como una instancia encargada de financiar un número creciente de viviendas, a través de mecanismos prácticos y efectivos para la asignación de créditos.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Si bien es cierto, la Seguridad Social, como fue visto durante el desarrollo de la presente investigación, tiene en nuestro país antecedentes de honda raíz prehispánica, los cuales fueron encontrados en los pueblos indígenas como los Mexicas, Tecpanecas y Texcocanos, que incorporaron dentro de su vida comunitaria diversas manifestaciones de lo que actualmente pertenece a la esfera de la Seguridad Social.

SEGUNDA.- Posteriormente en la Epoca Colonial, Hernán Cortés en base a sus conocimientos de escribano promovió, mediante Cédula Real, en 1526, la asignación de pensiones como una compensación por los servicios prestados durante la conquista.

Poco tiempo después, con el establecimiento de las Leyes de Indias se establecieron mejores medidas para prevenir los riesgos de trabajo que afectaban a los naturales de la Nueva España.

TERCERA.- Es sin duda alguna que el primer antecedente de Seguridad Social en el México Colonial fue el Montepío, hoy Nacional Monte de Piedad, que tenía como función primordial el proporcionar auxilio y soporte económico en favor de gremios específicos, como el de los pilotos de la Real Armada, cuerpo especial al servicio de la Corona Española.

CUARTA.- Al culminar la Independencia de México, aparecieron disposiciones que otorgaron facultades a la Hacienda Pública para aplicar descuentos a los trabajadores para constituir el Fondo de Pensiones.

La pensión por invalidez se otorgó a empleados civiles incapacitados por jubilación

QUINTA.- Durante el período presidencial de Benito Juárez, la Seguridad Social se concentró en cuestiones de orden asistencial como el sostenimiento de la Escuela de Ciegos, posteriormente, Francisco I. Madero, expidió leyes sobre pensiones e indemnizaciones por accidentes de trabajo, cabe mencionar que en este mismo período se fundó la Casa del Obrero Mundial.

SEXTA.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 es más avanzada en cuanto a contenido sustantivo y garantía jurídica respecto a los aspectos económicos, políticos y sociales del trabajo y no solamente sociales como lo contemplaba la Constitución de 1857.

SEPTIMA.- Lo más relevante de la Ley de Pensiones Civiles de Retiro fue la personalidad jurídica propia, que garantizaba la seguridad en el empleo y la libre asociación para la defensa de sus intereses, a su vez la Dirección General de Pensiones operó como Institución de Seguros, ahorro y crédito; las pensiones que en esa época se otorgaban eran por vejez, inhabilitación, muerte o retiro.

OCTAVA.- Con las reformas a la Ley de Pensiones en 1947, se mejoró la calidad de las prestaciones ya existentes, haciéndolas más extensas y transformando a esta Dirección en un Organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonios propios, como se establece en la Ley Orgánica Pública Federal y lo previsto en la Ley Federal de Entidades Paraestatales en su capítulo segundo sección A y su propio reglamento.

NOVENA.- Con la creación de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se logró una eficaz protección social estableciendo en forma obligatoria la inclusión de todos los servidores públicos, pues de otra manera no se protegería a los grupos económicamente débiles.

Estas causas hacen a esta Ley una de las mas favorables y tutelares en el mundo en materia de Seguridad Social, por cubrir prestaciones relativas a la salud, sociales, culturales y económicas, además de un extensivo beneficio a los familiares de los trabajadores.

DECIMA.- Consideramos que la Seguridad Social en México, es el conjunto de es fuerzas de los trabajadores y el Gobierno encaminados a proteger las condiciones de vida de los trabajadores y su familia, a través de los organismos de Seguridad Social existentes como el Instituto del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como también los grupos empresariales o sindicales-empresariales que como Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales de México, que operan en forma autónoma.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL.- Segundo Curso de Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.- Primera Edición.- México, D.F., 1989.
- 2.- CORTES, HERNAN.- Cartas de Relación de la Conquista de México.- Editorial Espalsa-Calpe.- Madrid 1970.
- 3.- DE PINA, RAFAEL.- Diccionario de Derecho.- Editorial Porrúa, S.A.- Tercera Edición.- México, D.F. 1973.
- 4.- DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO.- Elementos del Derecho Administrativo Primer Curso.- Editorial Limusa.- Primera Edición, México, D.F., 1989.
- 5.- FAYA VIESCA, JACINTO.- Administración Pública Federal.- La Nueva Estructura.- Editorial Porrúa, S.A.- Segunda Edición, México, D.F. 1986.
- 6.- FLORES GOMEZ GONZALEZ, FERNANDO Y CARVAJAL MORENO GUSTAVO.- Nociones de Derecho Positivo Mexicano.- Editorial Porrúa, S.A. Trigésima Primera Edición, México, D.F. 1992.
- 7.- FRAGA, GABINO.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.- Décima Edición.- México, D.F. 1963.
- 8.- LA FRAGUA, JOSE MARIA.- Reglamentos y Reales Cédulas, 1965. Editorial Nueva Madrileña.- México, D.F. 1781.
- 9.- MARTINEZ MORALES, RAFAEL I.- Derecho Administrativo.- Primer Curso.- Editorial Harla.- Primera Edición.- México, D.F. 1991.
- 10.- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO.- El Derecho Social.- Editorial Porrúa, S.A.- Tercera Edición.- México, D.F. 1970.
- 11.- MONTEPIOS.- Manuscrito.- Archivo General de la Nación.- Volúmen 59.- Siglos XVIII y XIX.
- 12.- MONTEPIO MILITAR.- Manuscrito.- Archivo General de la Nación.- Volúmen 8. siglos XVIII y XIX.

- 13.- MONTEPIOS Y PENSIONES.- Manuscrito.- Archivo General de la Nación.- Volúmen 54.- Siglos XVIII y XIX.
- 14.- MONTEPIOS DE PIEDAD.- Manuscrito.- Archivo General de la Nación.- Volúmen 10.- siglos XVIII y XIX.
- 15.- OLIVERA TORO, JORGE.- Manual de Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.- Quinta Edición.- México, D.F. 1988.
- 16.- PEREZ FERNANDEZ DEL CASTILLO, BERNARDO.- Derecho Notarial.- Editorial Porrúa, S.A.- Cuarta Edición.- México, D.F. 1989.
- 17.- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.- Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal.- Volúmen XVII.- México, D.F. 1982.
- 18.- SANCHEZ LEON, GREGORIO.- Derecho Mexicano de la Seguridad Social. Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor.- Primera Edición.- México, D.F. 1987.
- 19.- SERRA ROJAS, ANDRES.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa.- Segunda Edición.- México, D.F. 1968.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de agosto de 1925.

Ley General de Pensiones Civiles de Retiro.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de marzo de 1946.

Ley de Pensiones Civiles.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1947.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de diciembre de 1959.

Ley de las Secretarías y Departamentos de Estado.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de diciembre de 1958

Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 4 de enero de 1966.

Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1970.

Ley Federal de Entidades Paraestatales.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de mayo de 1986.

Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de enero de 1970.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 29 de diciembre de 1976.

Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación, - de fecha 21 de febrero de 1992.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Publicado en el Diario Oficial de la - Federación de fecha 25 de mayo de 1992.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Esta - do, Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de diciembre de - 1983.