

I

Igualdad de derechos. Sin duda es en la C. en la que, con rigor jurídico, se otorgan los derechos humanos y en la que se formaliza el sistema de garantía sin diferencia alguna por razón de raza, sexo, edad, nacionalidad, credo religioso, ideología o cualquier otra circunstancia. A los derechos que no especifica el texto constitucional hay que agregar los contenidos en los convenios internacionales aprobados y ratificados conforme al a. 133 de la misma C.

Señala el maestro Fix-Zamudio que “el principio de igualdad de todos los habitantes del país radica en el goce de los derechos fundamentales que la C. establece [...]” llamadas “garantías individuales”, por tratarse de individuos: terminología que en la doctrina y en la jurisprudencia ha sido interpretada en forma amplia para hacer comprender la palabra “individuo” como sinónimo de “persona” con “personalidad jurídica”, tanto individual como colectiva, tomando en cuenta que también consagra derechos sociales que corresponden a grupos o sectores que pueden ejercer esos derechos.

Las garantías individuales de igualdad están comprendidas en los aa. 1º, 2º, 4º, 12º y 13º. El primero se refiere a la igualdad para todas las personas que se encuentren en territorio nacional, con las restricciones que en el orden

político correspondan a los extranjeros y a quienes no posean el carácter de ciudadanos. El segundo prohíbe la esclavitud y consagra la igualdad de los habitantes en el territorio mexicano. En los términos del a. 4º se precisa que los individuos, como personas físicas, varones y mujeres, sean iguales ante la ley; el a. 12 se refiere a la igualdad en la condición social prohibiendo toda distinción con títulos de nobleza, y el a. 13 garantiza la igualdad procesal.

El capítulo de las garantías individuales establece la igualdad de derechos, y conforme a lo prescrito en el a. 5º, el individuo puede dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos; es decir, se consagra la libertad de trabajo, el derecho a recibir el producto del mismo, a limitar la obligación de prestar sólo el servicio convenido y a la limitación de la responsabilidad civil del trabajador en caso de incumplimiento de un contrato de trabajo. Cualquier disposición en contrario será nula y no tendrá validez alguna.

Por otra parte, las “garantías sociales” que consagra el a. 123 de la C. (expresión de la Declaración de Derechos Sociales de 1917), contenidas en los apartados A y B, fundamentan la protección de la clase trabajadora y los derechos en general de los trabajadores subordinados a uno o varios patrones,

incluidas desde luego, las garantías de libertad y de igualdad. Así, la fr. VII del apartado A textualmente dice: “Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad”; y la fr. V del apartado B establece que: “A trabajo igual corresponderá salario igual sin tener en cuenta el sexo”.

El a. 123 constitucional constituye la base de los derechos laboral y de seguridad social mexicanos, de manera tal que sus principios de libertad y de igualdad se recogen en las leyes sobre la materia. Así, el a. 3º, LFT expresa en el segundo párrafo que: “No podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social.”

El tema relacionado con la igualdad de los derechos de los trabajadores conduce a distintas reflexiones:

a) La primera de ellas concierne a la condición de la mujer que en legislaciones anteriores fue motivo de consideración especial que después se interpretó como una diferencia discriminatoria. La realidad de la condición social, política y jurídica de la mujer en las fechas en que fueron promulgadas la C. (1917) y la primera LFT (1931) influyó en el propósito de sus normas, y de manera alguna puede considerarse que la intención era discriminar, sino que por el contrario, el ánimo del legislador, en ambos casos, fue el de proteger a la mujer trabajadora, al igual que a los menores trabajadores, por considerarlos débiles física y socialmente, circunstancia que se favorecía con la amarga experiencia de la historia de la explotación de ambos. De hecho debe entenderse que la intención era proteger a la familia misma. Aunque no deja de ser

curioso que se reglamentara sobre su trabajo, que fuese contribuyente, y que no tuviera derechos políticos, lo que resulta una incongruencia. La liberación de la mujer y el reconocimiento al ejercicio de sus derechos políticos (1953), es parte importante en la evolución de la igualdad jurídica con el varón.

En la ley de 1931 se consignó un capítulo especial para el trabajo de las mujeres con prohibición de su ocupación en expendios de bebidas embriagantes de consumo inmediato, la ejecución de labores peligrosas e insalubres salvo cuando a juicio de las autoridades competentes se tomaran las medidas y se instalaran los aparatos necesarios para su protección, y se disponía que no podían desempeñar labores que exigieran esfuerzo físico considerable (aa. 106, 107 y 110, LFT). La misma ley se reformó en 1962 para prohibir su trabajo extraordinario y se introdujeron normas protectoras para la mujer trabajadora embarazada, impidiéndole el desempeño de labores peligrosas para su salud o la de su hijo, otorgándole el derecho a descansos obligatorios de seis semanas antes y seis después del parto, computables para efectos de antigüedad y con el disfrute del pago del salario íntegro, así como el derecho a ocupar su mismo puesto de trabajo antes de transcurrir un año después del parto; se estableció el derecho a dos reposos de media hora cada uno durante la jornada, para amamantar a sus hijos; se impuso la obligación de mantener suficientes sillas para las madres trabajadoras. Estas reformas revelan interés en la protección de la mujer, en su condición fisiológica y en el interés de cuidar la salud materno-infantil. Las mismas protecciones quedaron dispuestas en el texto de LFT de 1970.

b) La otra inquietud cuestiona la circunstancia de igualdad de derechos en la reglamentación de “trabajos especiales”, particularmente en la posible violación al principio de “a trabajo igual, salario igual”. La respuesta a esta situación es muy clara: las disposiciones laborales contenidas en el texto constitucional y en la legislación laboral y de seguridad social establecen protección sobre los derechos mínimos, respecto de condiciones mínimas de trabajo que pueden ofrecerse a los trabajadores, para evitar su explotación, pero de ninguna manera limitan o impiden el mejoramiento o superación de las mismas, pues incluso existen fundamentos para pactar mejores condiciones, e incluso la misma norma constitucional otorga a los trabajadores los mecanismos para que los trabajadores lo consigan: son los derechos colectivos de sindicalización y de huelga.

Las reglamentaciones especiales de algunas actividades obedecen a circunstancias que la realidad plantea y que el derecho del trabajo tiene que considerar, toda vez que ha de estar atento a los cambios sociales y a las peculiaridades que los servicios manifiesten para fijar disposiciones congruentes con sus principios de equidad y de justicia social. Por otra parte, conviene señalar que las disposiciones de la LFT que regulan los trabajos especiales han tenido sus fuentes en la propia costumbre o en los contratos colectivos de trabajo impuesta o celebrados en las actividades correspondientes, de tal suerte que las exigencias de los propios trabajadores no alteren los principios de igualdad.

Con relación a la seguridad social, la igualdad de derechos está garantizada en la legislación, aun cuando no exista declaración expresa en tal sentido. Se

comprende que los asegurados tienen derecho a disfrutar de las prestaciones siempre que cumplan con los supuestos que determinen las leyes o los reglamentos que correspondan; sin embargo, de ninguna manera significa que en tal disfrute pueda haber condiciones desiguales.

Conviene aclarar que en las leyes reglamentarias se encuentran diversas condiciones, supuestos o requisitos que los asegurados deben cumplir, de lo que se desprende, primero, que sí hay diferencia de prestaciones, primero por que varían de acuerdo con el régimen de seguridad social al que estén afiliados (IMSS o ISSSTE, u otros), aunque en realidad se trata de variaciones moderadas.

Respecto a los derechos específicos, existen modalidades de acuerdo con la condición del asegurado: si es trabajador o si es beneficiario —derechohabiente—, diferencias que radican en el renglón de las prestaciones económicas, principalmente las que son en efectivo, aunque son justificables.

En cuanto al mismo trabajador asegurado, algunas prestaciones sociales o económicas podrán variar en relación con su antigüedad en el servicio, o en el número de cotizaciones que haya cubierto al instituto titular de su seguro.

En materia de seguridad social, la igualdad de derechos se refiere a la similitud de condiciones de que disfrutan los trabajadores y sus derechohabientes asegurados, sin distinción alguna por sexo, edad, estado civil o categoría de sueldo o nombramiento.

Los asegurados pensionados o beneficiarios tienen el mismo derecho para recibir y disfrutar los servicios y atenciones que en cada caso obligue al instituto de seguridad al que estén afiliados.

No se podrá considerar violada la igualdad de derechos cuando el asegurado no cumpla con los requisitos o con los lineamientos que establezcan las leyes o los reglamentos, como puede ser el que un accidente no se considere riesgo de trabajo por haber ocurrido al encontrarse el trabajador en estado de embriaguez (aa. 53, LSS; 37, fr. I, LIS-SSTE) o que no se otorguen las prestaciones en virtud de que el asegurado, pensionado o beneficiario no se sujete a las prescripciones o tratamientos médicos indicados por el Instituto (aa. 94, LSS, 26, LISSSTE).

Jurisprudencia: *Apéndice 1975. 5^a parte, 4^a sala. Tesis, 217, 218 y 231.*

Patricia KURCZYN VILLALOBOS

Incapacidad física. “Incapacidad”, del lat. *incapacitas*, falta de capacidad para hacer, recibir o aprender una cosa. Falta de entendimiento o inteligencia. Falta de preparación, o medios para realizar un acto. Carencia de aptitud legal para ejecutar válidamente determinados actos, o para ejercer determinados cargos públicos.

“Físico, ca”, del lat. *physis*, perteneciente o relativo a la constitución o naturaleza corpórea, y en este sentido se contrapone a la moral. Exterior de una persona, lo que forma su constitución y su naturaleza.

Incapacidad física. Se considera incapacidad física a la disminución o pérdida de la capacidad, aptitud para el trabajo, como consecuencia de una alteración anatómica o funcional del cuerpo humano que hace impropia la ejecución o la realización de determinados actos, acciones o hechos.

El concepto anterior se compone de tres elementos:

a) Una alteración anatómica o funcional del cuerpo humano.

b) Una disminución o la pérdida de la aptitud para el trabajo.

c) Hace impropia la ejecución o la realización de determinados actos, acciones o hechos.

En lo referente a una alteración anatómica o funcional del cuerpo humano, cabe señalar que el aspecto médico de la incapacidad para trabajar se deriva de la relación entre el hombre y su labor, y debe evaluarse por un médico, con objeto de la determinación del grado de incapacidad y en consecuencia de la asignación y pago de las prestaciones tanto en dinero como en especie, que en materia de seguridad social tiene derecho el trabajador.

Sin embargo, el derecho a una asignación y pago de tal naturaleza depende de que un médico reconozca un estado de incapacidad en el que se encuentre el trabajador.

Aplicando las mismas reflexiones anteriormente expuestas, lo que se refiere a la disminución o pérdida de la aptitud para el trabajo, cabe señalar que queda excluido el trabajo de carácter intelectual, pues si bien es cierto que la imposibilidad de realizar determinadas actividades físicas laborables por parte del trabajador, no excluye el derecho de que éste pueda realizar su actividad laboral en forma intelectual, contando para ello con la capacidad mental necesaria.

Con relación a lo que hace impropia la ejecución o la realización de determinados actos, acciones o hechos, esto es derivado de las consecuencias de derecho que adelante analizaremos.

Los tres supuestos anteriores son derivados de dos tipos de riesgos de trabajo previstos en la LFT en su a 473:

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

En consecuencia, hablamos de:

1. Accidentes de trabajo.
2. Enfermedades de trabajo.

En lo referente a accidentes de trabajo, el a. 474 de la LFT lo define como toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en ejercicio o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se preste.

Quedan incluidos en la definición anterior los accidentes que se produzcan al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar del trabajo y de éste a aquél.

La LSS al respecto lo define en los mismos términos en su a. 49.

El a. 34 de la LISSSTE también define a los accidentes de trabajo.

Por su parte, el a. 475 de la LFT define a la enfermedad de trabajo: “Es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en el que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios.”

Igualmente el a. 50, de la LSS define a la enfermedad de trabajo.

La incapacidad física puede tener diversos efectos de carácter laboral, entre otros:

1. La suspensión temporal de las obligaciones.

La LFT señala en su a. 42 que:

“Son causas de suspensión temporal de las obligaciones de prestar el servicio y pagar el salario, sin responsabilidad para el trabajador y el patrón:

I. La enfermedad contagiosa del trabajador;

II. La incapacidad temporal ocasionada por un accidente o enfermedad que no constituya un riesgo de trabajo [...].”

El a. 43 de la misma ley establece:

“La suspensión surtirá efectos:

I. En los casos de las fracciones I y II del artículo anterior, desde la fecha en que el patrón tenga conocimiento de la enfermedad contagiosa o de la en que se produzca la incapacidad para el trabajo, hasta que termine el periodo fijado por el IMSS o antes si desaparece la incapacidad para el trabajo, sin que la suspensión pueda exceder del término fijado en la LSS para el tratamiento de las enfermedades que no sean consecuencia de un riesgo de trabajo”.

2. La terminación de las relaciones de trabajo.

La LFT señala en su a. 53:

“Son causas de terminación de las relaciones de trabajo: [...]

IV. La incapacidad física o mental o inhabilidad manifiesta del trabajador, que haga imposible la prestación del trabajo [...].”

3. La indemnización por incapacidad de riesgo no profesional.

La ley laboral de 1931 en su a. 126, fr. IX y párrafo penúltimo, que hacía referencia a la incapacidad física o mental del trabajador o del empresario, lo cual originaba, tratándose del obrero, una indemnización con el importe de un mes de salario, y, adicionalmente, diez días de salario por cada año de servicios prestados.

Actualmente en la ley laboral vigente de 1970, en su a. 54, alude exclusivamente a la incapacidad o inhabilidad del trabajador, y establece la prestación económica sólo cuando la incapacidad proviene de un riesgo no profesional y ordena el pago de un mes de salario,

más doce días por cada año de servicios, independientemente de las prestaciones que le correspondan, de conformidad con las leyes.

La incapacidad en general, ya sea física o mental, está clasificada conforme a los efectos que producen los riesgos de trabajo por la LSS en:

Artículo 62:

- I. Incapacidad temporal.**
- II. Incapacidad permanente parcial.**
- III. Incapacidad permanente total, y**
- IV. Muerte.**

De la misma manera se puede considerar a la incapacidad física y mental como un sinónimo de invalidez para los efectos del a. 128 de la LSS, mismo que establece:

“[...] existe invalidez cuando el asegurado se halle imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo, una remuneración superior al 50% de su remuneración habitual percibida durante el último año de trabajo, y que esa imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesionales [...]”.

Emma RIESTRA GAYTÁN

Incapacidad mental. “Incapacidad”, del lat. *incapacitas*, falta de capacidad para hacer, recibir o aprender una cosa. Falta de entendimiento o inteligencia. Falta de preparación, o medios para realizar un acto. Carencia de aptitud legal para ejecutar válidamente determinados actos, o para ejercer determinados cargos públicos.

“Mental”, del b. lat. *mentalis*, perteneciente o relativo a la mente. Enajenación, oración, reserva, restricción mental.

Incapacidad mental. Es la falta, la perdida o la disminución de la razón y de las aptitudes necesarias en el hombre, de carácter psíquico o mental, para el

desarrollo de una actividad tangible o intangible de carácter laboral, a la que el derecho le atribuye diversas consecuencias hacia el exterior.

De la misma manera, se puede considerar a la incapacidad física y mental como un sinónimo de invalidez, para los efectos del a. 128 de la LSS, mismo que establece:

“[...] existe invalidez cuando el asegurado se halle imposibilitado para procurarse mediante un trabajo, una remuneración superior al 50% de su remuneración habitual percibida durante el último año de trabajo y que esa imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesionales [...]”.

De la misma manera que la incapacidad física, la incapacidad mental es derivada de dos tipos de riesgos de trabajo previstos en la LFT en su a. 473:

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

En consecuencia, hablamos de:

- 1. Accidentes de trabajo.**
- 2. Enfermedades de trabajo.**

Con relación al primer punto, el a. 474 de la LFT lo define como toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en ejercicio o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se preste.

Quedan incluidos en la definición anterior los accidentes que se produzcan al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar del trabajo y de éste a aquél.

La LSS al respecto lo define en los mismos términos en su a. 49.

El a. 34 de la LISSSTE también define a los accidentes de trabajo.

Por su parte, el a. 475 de la LFT define a la enfermedad de trabajo: “Es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en el que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios.”

Igualmente, el a. 50 de la LSS define a la enfermedad de trabajo.

En otro orden de ideas, la incapacidad mental, al igual que la incapacidad física, puede tener diversos efectos de carácter laboral, entre otros:

1. La suspensión temporal de las obligaciones.

La LFT señala en su a. 42 que:

“Son causas de suspensión temporal de las obligaciones de prestar el servicio y pagar el salario, sin responsabilidad para el trabajador y el patrón:

I. La enfermedad contagiosa del trabajador;

II. La incapacidad temporal ocasionada por un accidente o enfermedad que no constituya un riesgo de trabajo [...]”

El a. 43 de la misma ley establece:

“La suspensión surtirá efectos:

I. En los casos de las fracciones I y II del a. anterior, desde la fecha en que el patrón tenga conocimiento de la enfermedad contagiosa o de la en que se produzca la incapacidad para el trabajo, hasta que termine el periodo fijado por el Instituto Mexicano del Seguro Social o antes si desaparece la incapacidad para el trabajo, sin que la suspensión pueda exceder del término fijado en la LSS para el tratamiento de las enfermedades que no sean consecuencia de un riesgo de trabajo”.

2. La terminación de las relaciones de trabajo

La LFT señala en su a. 53:

“Son causas de terminación de las relaciones de trabajo: [...]”

IV. La incapacidad física o mental o inhabilidad manifiesta del trabajador, que haga imposible la prestación del trabajo [...]”

3. La indemnización por incapacidad de riesgo no profesional.

La ley laboral de 1931 en su a. 126, fr. IX, y párrafo penúltimo, que hacía referencia a la incapacidad física o mental del trabajador o del empresario, lo cual originaba, tratándose del obrero, una indemnización con el importe de un mes de salario, y, adicionalmente, diez días de salario por cada año de servicios prestados.

Actualmente en la ley laboral vigente de 1970, en su a. 54, alude exclusivamente a la incapacidad o inhabilidad del trabajador; establece la prestación económica sólo cuando la incapacidad proviene de un riesgo no profesional, y ordena el pago de un mes de salario, más doce días por cada año de servicios, independientemente de las prestaciones que le correspondan de conformidad con las leyes.

La incapacidad en general, ya sea física o mental, está clasificada conforme a los efectos que producen los riesgos de trabajo por la LSS en:

Artículo 62:

I. Incapacidad temporal.

II. Incapacidad permanente parcial.

III. Incapacidad permanente total, y

IV. Muerte.”

Emma RIESTRA GAYTÁN

Incompatibilidad de pensiones. De *in*, prefijo negativo privativo, y compatible. Es el impedimento o imposibilidad para que una misma persona asegurada o beneficiaria de un régimen de seguri-

dad social pueda disfrutar de dos o más pensiones a la vez.

La LSS en su a. 175, expresamente establece los distintos casos de incompatibilidad en el disfrute de las pensiones contenidas en el capítulo V, referente a los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, siendo éstos los siguientes: *a)* Las pensiones de invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada son excluyentes entre sí. Esto debido a los distintos requisitos que cada uno de estos ramos del seguro exigen y que un individuo no podría reunir a la vez (verbigracia, un sujeto asegurado o tiene 60 o 65 años de edad, por lo que según sea el caso estará en aptitud de elegir el seguro de cesantía en edad avanzada o el de vejez, y el pago de la pensión correspondiente, pero no los dos). *b)* La pensión de viudez es incompatible con una pensión de orfandad, y ello es así porque la calidad de esposa o concubina de un asegurado o pensionado excluye la calidad de huérfana de otro. *c)* La pensión de orfandad es incompatible con cualquier otra pensión de invalidez, vejez, cesantía, así como también con el desempeño de un trabajo remunerado después de los dieciséis años. La justificación de tal prestación es que el huérfano tiene tal calidad en tanto depende económicamente del asegurado o pensionado, por lo que si tal situación cambia e ingresa al régimen obligatorio o voluntario del seguro social en calidad de sujeto de aseguramiento, adquiere derechos por sí mismo al disfrute de las prestaciones que la Ley otorga, independientemente de que jurídicamente la edad de orfandad es hasta los dieciséis o veinticinco años, por lo que se excluye la posibilidad de acceder a una pensión de cesantía en edad avanzada o vejez, que

establecen como requisito de edad los sesenta y sesenta y cinco años, respectivamente. *d)* La pensión de ascendientes es incompatible con el otorgamiento de una pensión de orfandad. La edad establecida para considerar a una persona como huérfano de un sujeto asegurado o pensionado (dieciséis o veinticinco años) excluye la posibilidad de que al mismo tiempo sea padre de otro sujeto de aseguramiento; como se observa, esta disposición parece ser un exceso de normatividad del legislador, aun cuando con ello se deja absolutamente claro este tema; a diferencia de la LISST, que en su a. 51, fr. III, *in fine*, genéricamente dispone que: "si el Instituto [ISSSTE] advierte la incompatibilidad de la pensión o pensiones que esté recibiendo un trabajador o pensionista, éstas serán suspendidas de inmediato [...]".

Gustavo CÁZARES GARCÍA

Incorporación voluntaria al régimen obligatorio. Del latín *incorporatio*, *-onis*, y *voluntarius*. Sistema alterno de protección para los sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio del seguro social, que por la insuficiencia de recursos económicos del organismo público encargado de la prestación del servicio de seguridad social y particulares condiciones sociales y económicas de las regiones en que se ubican dichas personas no ha sido posible incorporarlas a sus beneficios.

En la normatividad de la LSS, este sistema se prevé para los sujetos de aseguramiento contemplados en el a. 13, que son:

Trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño,

artesanos y demás trabajadores no asalariados; ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios no contemplados en la fr. III del a. 12; y los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, cuando no estén ya asegurados en los términos de dicha Ley; tales sujetos podrán adherirse a este sistema hasta en tanto no se expidan los decretos del Ejecutivo Federal, mediante los cuales se les incorpore al régimen obligatorio.

En este sistema el IMSS abre períodos de inscripción para determinado grupo de los sujetos mencionados anteriormente, en que éstos pueden solicitar su incorporación al régimen obligatorio, y disfrutar la protección de los seguros de que se compone dicho régimen, con las salvedades y modalidades que establezca la Ley y el Reglamento relativo.

Verificada la incorporación, serán aplicables a los sujetos de que se trata, todas las disposiciones del régimen obligatorio, a excepción de las que establezca la propia Ley y el Reglamento correspondiente; perdiéndose la calidad de asegurado al dejar de tener la calidad que dio origen al aseguramiento.

La Ley establece que los sujetos de aseguramiento cotizarán en grupos fijos y por períodos completos, lo cual puede traducirse como que cada una de las distintas clases de personas que prevé la Ley, formarán grupos únicos e independientes, con una misma cotización.

Para salvaguardar la estabilidad financiera del Instituto se prevé el establecimiento de períodos de espera que deberán reunir los sujetos asegurados para estar en posibilidad de exigir el otorgamiento de las prestaciones correspondientes, sin que dichos perio-

dos de espera puedan exceder de treinta días a partir de la fecha de inscripción.

Con el mismo ánimo de preservación de los recursos del Instituto, se dispone también que no procederá el aseguramiento voluntario cuando de manera previsible ello pueda comprometer la eficiencia de los servicios que el propio Instituto proporciona a los asegurados en el régimen obligatorio.

La disposición anterior implica la facultad del Instituto para que de conformidad con los estudios técnicos correspondientes, determine si es posible o no abrir los períodos de inscripción a la incorporación voluntaria; teniendo presente en todo momento que prioritariamente debe atender a los sujetos comprendidos en el a. 12, y si sus recursos se lo permiten, extender los beneficios del régimen a los sujetos del a. 13.

Gustavo CÁZARES GARCÍA

Indemnización por accidente de trabajo. “Indemnización” proviene de *indemnizar*, resarcir de un daño o perjuicio.

“Accidente de trabajo”, del latín *accidens*, lesión sufrida por un operario en su trabajo que ejecuta por cuenta ajena.

En estricto sentido podemos decir que la indemnización por accidente de trabajo se define como el pago que debe hacer el patrón al trabajador o a sus beneficiarios como reparación económica por haber sufrido una lesión orgánica o perturbación funcional o la muerte producida repentinamente con motivo del trabajo, o bien en el ejercicio del mismo.

Es conveniente comentar que tanto el accidente de trabajo como la enfermedad de trabajo son dos especies de un género: los riesgos de trabajo, que tienen en común manifestarse en un

estado patológico del cuerpo humano, una lesión o trastorno del organismo, cuya causa se encuentra en el trabajo.

El a. 123 constitucional, en su fr. XIV, establece que “Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo, y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridos con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten, por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte, o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrón contrate el trabajo por un intermediario.”

El a. 474 de la LFT define al accidente de trabajo: “Accidente de trabajo es toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se preste.”

En nuestra legislación se admite o se incluye en la definición de accidente de trabajo, los que se produzcan al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar del trabajo y de éste a aquél.

La condición para que se considere así, es que debe ocurrir cuando el trabajador transite directamente de su domicilio al lugar de trabajo, y viceversa.

Por lo que fue incluido un párrafo al a. 474 de la LFT, quedando de la siguiente manera:

“Quedan incluidos en la definición anterior los accidentes que se produzcan al trasladarse el trabajador, directamente de su domicilio al lugar del trabajo y de éste a aquél.”

El a. 49 de la LSS define al accidente de trabajo, casi de manera literal al a. 474 de la LFT.

El accidente de trabajo puede traer como consecuencias la incapacidad para seguir prestando el trabajo, definiéndolo la medicina del trabajo de la siguiente manera: “La incapacidad es la disminución o pérdida de la aptitud para el trabajo, como consecuencia de una alteración anatómica o funcional del cuerpo humano.”

Las incapacidades pueden ser: temporal, permanente parcial; permanente total y la muerte. Los aa. 478, 479, 480 y 500 definen con precisión a cada una de ellas.

Al ocurrir el accidente, el trabajador tendrá derecho a las siguientes prestaciones: asistencia médica quirúrgica; rehabilitación; hospitalización, cuando el caso lo requiera; medicamentos y material de curación; los aparatos de prótesis y ortopedia necesarios y la indemnización fijada por la LFT.

El a. 488 de la LFT señala los casos de excepción en los cuales el patrón queda exceptuado de las obligaciones que deben cumplir cuando los trabajadores sufren un riesgo de trabajo, y que son: si el accidente ocurre encontrándose el trabajador en estado de embriaguez; o bajo la acción de algún narcótico o droga enervante, salvo prescripción médica y que sea conocida por el patrón; si el trabajador se ocasiona por sí mismo o de acuerdo con otra persona intencionalmente una lesión, o si la incapacidad es el resultado de alguna riña o intento de suicidio. En estos casos el patrón sólo está obligado a prestar los primeros auxilios y cuidar el traslado del trabajador.

En contraposición al a. anterior, el 489 preceptúa que no se libera el pa-

trón de responsabilidad; el que el trabajador explícita o implícitamente hubiese asumido los riesgos de trabajo; que el accidente ocurra por torpeza o negligencia del trabajador; o de algún compañero de trabajo o de una tercera persona. En los casos de falta inexcusable del patrón, la indemnización podrá aumentarse hasta en un veinticinco por ciento, a juicio de la junta de conciliación y arbitraje, si éste no cumple las disposiciones legales y reglamentarias para la prevención de los riesgos de trabajo; si no adopta las medidas adecuadas para evitar su repetición, ya sean las recomendadas por las autoridades del trabajo o las hechas notar por los trabajadores al patrón y las análogas de la misma gravedad a las mencionadas anteriormente.

Las indemnizaciones por accidente de trabajo que produzcan incapacidad se pagarán directamente al trabajador. Los casos de incapacidad mental se pagarán a las personas señaladas en el a. 501 de la LFT, así como los casos de muerte del trabajador.

La cantidad que se tome como base para el pago de las indemnizaciones no podrá ser inferior al salario mínimo, si excede del doble de éste, esta cantidad será considerada como salario máximo. Sin embargo, la jurisprudencia ha considerado que cuando el contrato colectivo establece prestaciones superiores a la Ley, debe estarse al contrato y no a ésta.

Si el accidente produce al trabajador incapacidad temporal, la indemnización consistirá en el pago íntegro del salario que dejó de percibir mientras subsiste la imposibilidad de trabajar, hasta que se declare su incapacidad permanente. El patrón podrá solicitar cada tres meses los dictámenes médicos correspondientes.

Si el accidente produce al trabajador una incapacidad permanente parcial, la indemnización consistirá en el pago del tanto por ciento que fija la tabla de evaluación de incapacidades.

Si con motivo del accidente se produce al trabajador una incapacidad permanente total, la indemnización consistirá en una cantidad equivalente de 1095 días de salario. Tanto el patrón como el trabajador dentro de los dos años siguientes podrán solicitar la revisión del grado, si existe una agravación o una atenuación posterior.

Cuando la consecuencia del accidente es la muerte del trabajador, la indemnización comprenderá dos meses de salario por concepto de gastos fúnebres y el importe de 730 días de salario sin deducir lo que el trabajador percibió durante el tiempo que estuvo incapacitado temporalmente.

El a. 60 de la LSS establece que el patrón que haya asegurado a los trabajadores a su servicio, quedará relevado del cumplimiento de las obligaciones que sobre responsabilidad de esta clase de riesgos establece la LFT.

Es en el siglo pasado en Europa, al crear Bismarck los seguros sociales en Alemania, cuando nace la teoría del riesgo profesional, imponiéndose a los empresarios la obligación de indemnizar a sus trabajadores de los accidentes o enfermedad que contrajeran estos últimos en el trabajo.

En México, tanto la Ley de Villada, de 1904, en el Estado de México, como la de Bernardo Reyes, de 1906, en Nuevo León, adoptaron esta teoría mediante el pago de responsabilidad civil del patrón a los trabajadores.

Al promulgarse la C. de 1917, en la fr. XIV del a. 123, se crea la obligación de los patrones de responder por los

accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridos con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten, pagando la indemnización correspondiente.

La LFT de 1931 acepta la denominación de "riesgos profesionales" para los accidentes y enfermedades de trabajo como "Los que están expuestos los trabajadores con motivo de sus labores o en ejercicio de ellas [...]", modificando la frase "con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten [...]."

La LFT de 1970 adoptó la teoría del riesgo de empresa, abandonando la del riesgo profesional; es decir, que la empresa debe cubrir a los trabajadores a su servicio los riesgos que éstos sufran dentro de la misma.

Así, los riesgos profesionales cambiaron a riesgos de trabajo y las consecuencias de éstos se denominaron como "accidentes de trabajo" y "enfermedades de trabajo".

El maestro Mario de la Cueva, en su libro *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, tomo II, señala que la ejecutoria de la Cía. Metalúrgica Mexicana, S. A. del 21 de febrero de 1935, dictada por la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, "dictó una de las más hermosas y hondas sentencias de la historia, en la que recogió las más recientes manifestaciones de la doctrina".

"La teoría del riesgo profesional vino a sustituir las doctrinas civilistas de la culpa y de la responsabilidad contractual y, a diferencia de éstas, que tienen un fundamento subjetivo, descansa en un principio de responsabilidad objetiva. Las doctrinas civilistas descansaban en la idea de culpa, en tanto la teoría moderna se apoya en la idea de riesgo; la producción, cualquiera que sea su organización, expone al trabaja-

dor a riesgos ciertos y determinados, que son inevitables dentro de cualquier sistema y que la previsión humana, aun la más cuidadosa, no podría apartar; siendo estos riesgos inherentes al trabajo, es lógico que sea el empresario, esto es, el creador del riesgo y, a la vez, beneficiario de la producción, quien lo reporte, pues no sería justo ni equitativo quedaran a cargo del trabajador, quien no obtiene los beneficios de la producción ni es tampoco el creador del riesgo".

Porfirio MARQUET

Industria familiar. La voz "industria" proviene de *struere*, que quiere decir construir, edificar. Desde el punto de vista jurídico, debe entenderse por industria la actividad productiva de bienes o servicios que los comerciantes (industriales) desarrollan en empresas o talleres que organizan, con la finalidad de ofrecer al mercado bienes o servicios de toda clase o bien, de atender pedidos de clientes (en el caso de los talleres).

Por industria familiar se entiende la que realizan los miembros de una misma familia, es decir, exclusivamente trabajan los cónyuges, sus ascendientes, sus descendientes y pupilos, si acaso, con la ayuda de una o dos personas, que no pertenezcan a ella. Está regulada por la LFT en el capítulo XV, comprendido dentro de los "Trabajos especiales", el cual consta únicamente de tres aa. (351 a 353).

Este tipo de industrias tienen la característica de no ser lucrativas, ya que los ingresos del jefe de la industria recaen directa o indirectamente en el patrimonio familiar y en beneficio de todos los miembros de ella, debiendo prevalecer la salvaguarda de la integración familiar, respetándose ante todo el

principio de exclusividad, en virtud de que si éste no prevaleciera, sus integrantes pudieran demandar derechos laborales, hasta acciones de carácter colectivo, lo que iría en detrimento de los intereses de la propia industria familiar.

Aun cuando hay autores que manifiestan que independientemente de los lazos de parentesco que puedan existir entre las personas que laboran en un taller doméstico, son trabajadores y, por ende, tienen derecho a percibir los mínimos establecidos en la Ley, el a. 352 de la LFT establece que a los talleres familiares no se le aplican las disposiciones de esta Ley, con excepción de las normas relativas a higiene y seguridad, vigilando su cumplimiento la Inspección del Trabajo. Al respecto, Trueba Urbina menciona que Marx ya había previsto que así como los trabajadores eran explotados en la fábrica, después serían también explotados en el seno del hogar, por lo que debe ser objeto de especial cuidado de la Inspección del Trabajo evitar la explotación en los talleres familiares.

Es conveniente aclarar que mientras el titular de este tipo de empresas siga siendo un familiar, el elemento extraño (no familiar), se convierte en un trabajador, al que se le aplicará sin excepción la reglamentación laboral, sin que el conjunto pierda su esencia.

Respecto de la industria familiar, la LFT de 1913, en su a. 212, menciona que son talleres familiares, aquellos en que los obreros sean exclusivamente el cónyuge, los descendientes o los pupilos del patrón, con la única obligación de observar las disposiciones sobre higiene y salubridad.

Se puede decir que la ley antes citada protege a la industria familiar, vién-

dola desde el punto de vista humano, ya que de aplicarle todas las disposiciones contenidas en la misma, esto podría propiciar la división de la propia familia, e incluso hasta la desaparición de la industria familiar.

Porfirio MARQUET

Inembargabilidad de las pensiones. De *in*, prefijo negativo o privativo, y del latín *imbarricar*.

Disposición legal protectora de los sujetos pensionados de un régimen de seguridad social, consistente en la prohibición de que sus pensiones y demás prestaciones a que tenga derecho sean retenidas en virtud del mandamiento de una autoridad judicial.

Esta disposición la encontramos en los aa. 10 y 55 de la LSS y de la LIS-SSTE, respectivamente, y es acorde con la contenida en el diverso a. 112 de la LFT. Se busca proteger la subsistencia del sujeto pensionado, el que depende, para la satisfacción de sus necesidades, del ingreso mínimo que representan sus pensiones, que son sustitutas del salario que percibía cuando se encontraba como trabajador activo y que destinaba para sí mismo y sus beneficiarios. Se establece en los ordenamientos jurídicos mencionados una excepción a esta disposición, tratándose del cumplimiento de obligaciones alimenticias a cargo del pensionado, en que sus pensiones y demás prestaciones pueden embargarse por la autoridad judicial, restringiendo esa posibilidad la LSS, al 50% de su monto. Es comprensible tal disposición, la que también se contiene en la Ley laboral, así como en el derecho común, ya que si bien se debe proteger el ingreso del trabajador pensionado, tal protección también se debe

brindar y con preeminencia a quienes dependen de éstas para subsistir dignamente mediante la satisfacción de necesidades básicas.

Para poder obtener el embargo de prestaciones será necesario iniciar una controversia de orden familiar conforme al procedimiento establecido en el título decimosexto del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, estableciéndose en el a. 943 de dicho ordenamiento que tratándose de alimentos, el juez fijará, a petición del acreedor, sin audiencia del deudor y mediante la información que estime necesaria, una pensión alimenticia provisional, mientras se resuelve el juicio. Para hacer cumplir tal determinación el juez girará oficio al Instituto de Seguridad Social, ordenando la retención del porcentaje que haya determinado en dicho concepto, del importe de las prestaciones que se otorgan a los pensionados.

Gustavo CÁZARES GARCÍA

Inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos. Penas consistentes en la cesación definitiva en el ejercicio de una función o empleo (destitución), en el impedimento absoluto para volver a ejercer alguno (inhabilitación), o en el impedimento temporal en el ejercicio del que se desempeñaba a la época de la perpetración del delito (suspensión).

Se trata, en verdad, de tres restricciones diferentes a la esfera jurídica de un sujeto y, por tanto, de tres penas distintas. La suspensión es, entre ellas, aquella a que menos recurre la ley, que sólo la aplica a ciertos delitos cometidos en la administración de justicia (a. 225 del CP), y a determinadas infracciones perpetradas por abogados, pa-

tronos y otros litigantes (a. 231). Las otras dos han pasado a ser, después de las reformas de 5 de enero de 1983 al libro II, tít. X, aa. 212 a 224 de CP, consecuencia indefectible, generalmente junto a las penas de prisión y de multa, de los delitos de los servidores públicos. La destitución y la inhabilitación se conminan copulativamente por la ley, sin excepción alguna, en los delitos de los servidores públicos, y parece lógico que así sea, pues no sería protección suficiente de los intereses públicos, el privar definitivamente a un funcionario del empleo desde el cual ha perjudicado la causa pública, dejando simultáneamente abierta la puerta para que éste pueda seguir haciéndolo desde otra posición análoga. Y este aserto no queda privado de validez por parecer ilusoria una pena privativa de libertad. Bien puede ocurrir que a causa de indulto parcial u otros institutos jurídicos no llegue el reo a cumplir toda la pena privativa de libertad y siga, en cambio, inhabilitado para la función pública hasta completar el tiempo total de la condena.

No procede el indulto, sino sólo la amnistía de la pena de inhabilitación para un cargo o empleo. Tratándose de delitos castigados con la destitución, la inhabilitación y la suspensión, la acción penal prescribe en dos años.

El quebrantamiento de la condena de suspensión o inhabilitación se castiga con multa, que se duplica en caso de reincidencia, junto con imponerse, además, pena de prisión de uno a seis años.

Álvaro BUNSTER

Inmunización. Es el grado de resistencia obtenido como resultado de una exposición previa a un agente causal específico.

Son la serie de acciones que se realizan para proteger a la población mediante un producto inmunizante (vacunas).

SUBDIRECCIÓN MÉDICA DEL ISSSTE

Inspección de trabajo. “Inspección” proviene del latín *inspection onis*, del siglo XVII al XX: acción y efecto de inspeccionar. Cargo y cuidado de velar sobre una cosa.

Por lo que se refiere al vocablo “trabajo”, deriva del latín *tripalium*, o mejor, pos-verbal de trabajar, del siglo XIV al XX.

Esfuerzo humano aplicado a la producción de riqueza; acción y efecto de trabajar.

Dentro de sus acepciones gramaticales, la encontramos como significado de acción y efecto de inspeccionar; cuidado y cargo de velar sobre una cosa.

En el ámbito laboral, la inspección del trabajo es una autoridad administrativa, dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que se encarga de vigilar el cumplimiento de la legislación laboral y de imponer sanciones en los casos de infracciones a la misma. La inspección propiamente dicha es la verificación y cumplimiento del ordenamiento laboral en los lugares de trabajo, principalmente en lo referente al reparto de utilidades, al registro del trabajo de los menores, al reglamento interior de trabajo, a la prevención de riesgos, etcétera.

Desde tiempos antiguos ha existido la inspección del trabajo. Por ejemplo, en Grecia, con la amplia intervención del Estado se dictaron reglamentos para regular la explotación y manufacturas, y se fijaron impuestos sobre los oficios. Este hecho se reflejaba en los pueblos bárbaros, así como en la organización industrial del Egipto tolomexico y en

Roma. En todas ellas la inspección del trabajo es misión que encarga voluntariamente la persona del dueño o señor.

Otro dato lo encontramos en las Leyes de Indias, que contenían prescripciones sobre jornadas; prohibían imponer tareas fijas, normas sobre seguridad e higiene del trabajo en minas, enfermedades profesionales, etcétera; normas legales que no tendrían ningún valor si la inspección del trabajo no hubiese actuado enérgicamente.

En 1833 en el Reino Unido, a través de la creación de la Ley Althurp, se establece la inspección del trabajo durante el desarrollo de la industria; esta inspección tenía como principal objetivo la vigilancia de la jornada de trabajo de los menores, entre otras atribuciones.

En los primeros años del siglo XX existían en México muchos centros mineros, y la industria era todavía rudimentaria, lo que ocasionó diversos problemas sociales debido a las malas condiciones de trabajo. Durante el régimen del presidente Porfirio Díaz surge la primera proclama o mensaje de derecho social del trabajo por parte de Enrique y Ricardo Flores Magón, y posteriormente, con la ley promulgada por Cándido Aguilar el 19 de octubre de 1914, donde instituye la inspección en el trabajo, en sus aa. 10 y 11. En 1917, el licenciado José Natividad Macías presenta, a nombre de don Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, un proyecto de bases sobre el trabajo, mismo que con algunas modificaciones se convirtió en el a. 123 constitucional, pero no contenía ninguna referencia a la inspección del trabajo.

En 1931 surge la primera LFT, reglamentaria del a. 123 constitucional, que incluyó el capítulo VII, denominado “De los inspectores del trabajo”. Sus

funciones están precisadas en el Reglamento de Inspección Federal del Trabajo de 1934. Posteriormente, en 1970, por decreto publicado en el *D. O.* del 8 de abril de ese año, se crea la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, y se le asignan las funciones que actualmente tiene, creando varios departamentos para efectuar inspecciones relativas a condiciones de trabajo, higiene y seguridad industrial, entre otras de importancia. La LFT vigente establece los requisitos que deben reunir los inspectores del trabajo, y entre ellos menciona el de ser mexicanos; mayores de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos; haber terminado la educación secundaria; no pertenecer a organizaciones de trabajadores o patrones; demostrar conocimientos suficientes sobre derecho del trabajo y seguridad social; tener la preparación técnica necesaria para el ejercicio de sus funciones; no pertenecer al Estado eclesiástico, y no haber sido condenado por delito intencional sancionado con pena corporal. De entre sus funciones encontramos las de vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo, especialmente de las que establecen derechos y obligaciones de los trabajadores; visitar las empresas y establecimientos durante las horas de trabajo, previa identificación; interrogar solos o ante testigos a los trabajadores y patrones sobre la aplicación de las normas de trabajo; exigir, para su revisión, la presentación de libros y otros documentos o registros a que obliguen las normas de trabajo; examinar las sustancias y materiales utilizados en las empresas o establecimientos cuando se trate de trabajos peligrosos, levantar las actas en donde se asiente el resultado de la inspección, y, finalmente, de ser el caso, clausurar parcial o totalmente el

centro de trabajo, siempre que se gire la orden de autoridad competente, una vez cumplidas las formalidades previstas en el a. 512-D de la LFT.

En el Reglamento de Inspección Laboral se determina que la inspección inicia con la visita ordenada o de rutina que realiza el inspector, a efecto de verificar deficiencias o violaciones a las normas laborales, y en el caso de que llegara a detectar alguna infracción levantará el acta correspondiente en presencia del patrón, de su representante y de los trabajadores; dicha actuación será remitida al departamento jurídico, el cual citará al patrón, representante o apoderado, para que en una audiencia que debe celebrarse dentro de los diez días contados a partir de la notificación se presente a oponer sus defensas y excepciones, así como a ofrecer las pruebas que estime conducentes, y que se desahogarán conforme a las reglas generales de las pruebas en materia laboral, o bien de acuerdo con las previstas en los instructivos y manuales de administración que deben ser conocidos por los comparecientes. En el supuesto de que exista la falta imputada, se le impondrá al patrón la sanción que proceda tomando en consideración los siguientes aspectos: *a)* la gravedad de la infracción cometida; *b)* los antecedentes del infractor; *c)* sus condiciones económicas; *d)* la sanción que puede ser correctiva o pecuniaria. Es obligación general en la República el que los patrones acaten las disposiciones contenidas en el Reglamento General de Seguridad e Higiene, mismo que se encuentra contenido en el Convenio de Cooperación suscrito entre la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el IMSS, cuyo objeto es proveer en la esfera administrativa a la observancia de la LFT,

sobre todo en lo referente a la seguridad e higiene, para lograr de este modo disminuir los accidentes y enfermedades que se producen y originan en los centros de trabajo.

Como otros aspectos básicos que debe comprender la inspección del trabajo están la jornada de trabajo, el salario, el trabajo de las mujeres y el de los menores, el trabajo en los buques, hoteles, las condiciones de seguridad e higiene, etcétera, aspectos que deben analizarse a conciencia para no cometer perjuicio alguno a los trabajadores y ser muy rígido en su cumplimiento, sin restar importancia a los otros requisitos que deben cumplir un centro de trabajo.

Enrique LARIOS DÍAZ

Instituciones de seguridad social. Son los organismos que forman parte del sistema encaminado a la protección de la clase trabajadora, de sus familias y de la comunidad misma, contra los riesgos derivados del trabajo y de la existencia en general (riesgos vitales).

La seguridad social y el derecho del trabajo, disciplinas dinámicas que se encrustaron en esa nueva vertiente del orden jurídico que es el derecho social, parten de la consideración del hombre como integrante de un núcleo social bien diferenciado; no como el sujeto abstracto de relaciones de contenido estrictamente jurídico.

La seguridad social, en ese avance de la solidaridad colectiva, comprende una amplia gama de servicios esenciales para preservar y mejorar la condición humana (asistenciales, clínicos, económicos, sociales, culturales, deportivos, etcétera).

La seguridad social, en su acepción moderna, descarta la idea privativa con-

sistente en considerar "la culpa" del trabajador en la producción del riesgo y la consiguiente exoneración del propietario de los medios de producción. Hoy se reconoce que la economía genera el riesgo, que éste es socialmente creado y sus consecuencias deben ser socialmente compartidas. Resultaría injustificable exculpar a la clase patronal, creadora real del riesgo.

Javier Moreno Padilla relata sumariamente los momentos decisivos de la seguridad social y presenta algunos antecedentes. En la antigüedad, la caridad era un mecanismo de incipientes alcances para protegerse de los riesgos. La colonización española trajo a los dominios ultramarinos algunas instituciones protectoras de la salud y del salario: las mutualidades, las cajas de ahorro, etcétera. La explosión demográfica y el avance tecnológico del maquinismo tuvieron como contrapartida el avance sociológico de la organización obrera. Así como surgen las instituciones del derecho colectivo del trabajo (sindicato, huelga y contrato colectivo), se hacen necesarias nuevas medidas protectoras de la salud en el trabajo y fuera de él, que coadyuvan a un desarrollo integral de la clase laborante y su familia.

Hacia 1940 William Beveridge lanza su famoso Plan Básico de Seguridad Social, pero desde 1883 Bismarck, "Canciller de Hierro", ya había establecido en Alemania un seguro de enfermedades y accidentes de trabajo. El c. XIV del Tratado de Versalles también se ocupó de esta materia. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948) se preocupa en dos art. (22 y 25), por "los mínimos indispensables para que las personas gocen de prestaciones de carácter económico, social y cultural".

Existen diversos antecedentes mexicanos en materia de seguridad social; por ejemplo, las leyes de José Vicente Villada y del general Bernardo Reyes en la primera década del presente siglo, así como las legislaciones del periodo revolucionario de los estados de Jalisco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán. Pero el punto de partida, a nivel constitucional, fue la fr. XXIX del a. 123, al reconocer la necesidad y establecer la utilidad social de constituir cajas de seguros populares para asumir las consecuencias de la invalidez, la cesación involuntaria en el trabajo y demás riesgos inherentes a las relaciones obrero-patronales. En 1929 se declaró de utilidad pública la expedición de la LSS, pero realmente no surge hasta el año de 1943 (D. O. de 19-I-1943). Treinta años después se emite un nuevo ordenamiento: la LSS, ahora vigente.

1) Entre las instituciones nacionales de la seguridad social destaca, por el volumen de renglones que atiende y por el número de sus asegurados y beneficiarios, el IMSS. Este instituto tiene una composición tripartita (representantes obreros y patronales bajo la rectoría del representante gubernamental), y otorga prestaciones de seguridad social en el campo de las actividades productivas en general, es decir, a los trabajadores (sin olvidar a sus causahabientes) que rigen sus relaciones laborales por el apartado A del a. 123 constitucional y la ley reglamentaria de éste (la LFT). Entre los órganos del IMSS baste citar a los que la LSS considera como "superiores": la Asamblea General, el Consejo Técnico, la Comisión de Vigilancia y la Dirección General.

Los actos definitivos del IMSS pueden ser impugnados por los patronos y demás sujetos obligados, así como por los

asegurados y sus beneficiarios, ante el aludido Consejo Técnico, a través del recurso de inconformidad. Pero estos últimos pueden hacer caso omiso del recurso y plantear directamente el conflicto ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Para garantizar la puntualidad del cumplimiento patronal en materia de seguridad social, las cuotas que deben entregarse al IMSS son consideradas como aportaciones fiscales y, por ende, en caso de retraso, se someten al procedimiento económico-coactivo.

En la actualidad se busca (es una corriente doctrinaria importante) evitar la interferencia de las juntas de conciliación y arbitraje y del Tribunal Fiscal, con el fin de que los conflictos entre los trabajadores y beneficiarios con el IMSS y de éste con los patronos, se estudien y diriman en un tribunal especial de seguridad social, tal como existe en algunos países europeos (Alemania Federal, por ejemplo).

2) El ISSSTE se ocupa de las prestaciones que en materia de seguridad social deben ser proporcionadas a los trabajadores del servicio civil de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, así como a quienes dependen de organismos públicos incorporados por decreto, o por convenio a su régimen; incluyendo en un ámbito particular a los pensionistas y familiares derechohabientes.

El ISSSTE se ocupa de preservar la salud de los trabajadores federales del Estado y de proporcionar las prestaciones propias del régimen a esos servidores públicos, quienes rigen sus relaciones laborales a través del apartado B del a. 123 constitucional y de la ley reglamentaria de éste, la Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Sus

órganos de gobierno son: la Junta Directiva, el director general y la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda.

3) El ISSFAM es un organismo descentralizado federal, encargado de las prestaciones clínicas asistenciales, culturales, etcétera para todos aquellos miembros de la corporación militar y la armada nacional. Sus órganos de gobierno son la Junta Directiva y el director general.

4) Existen diversas instituciones cuyas funciones se pueden caracterizar válidamente dentro del ámbito de la seguridad social, bien por fortalecer la prestación esencial que es el salario, bien por brindar cultura, recreación, esparcimiento, etcétera. Entre otras, podemos citar el INFONAVIT, el FOVISSSTE, el FOVIMI, el FONACOT, el CONACURT, etcétera.

5) En las entidades federativas existen leyes del servicio civil y disposiciones colaterales y complementarias que crean oficinas de pensiones, sistemas hospitalarios y de ayuda económica y cultural para los empleados estatales y municipales.

Braulio RAMÍREZ REYNOSO

Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas. "Instituto", del latín *institutio*, constitución o regla que percibe cierta forma, y método de vida o de enseñanza. Corporación científica, literaria, artística, benéfica, etcétera. Edificio en que funciona alguna de estas corporaciones, academias, sociedades.

1. En el lenguaje ordinario (fuertemente afectado por los usos técnicos), "institución" significa: "orden de personas, cosas o hechos regulados por una norma estable, de conformidad con las

cuales cooperan o participan muchos hombres por espacio de cierto tiempo."

2. Los usos jurídicos recogen muchos de los elementos latinos de *institutio*, los cuales son muy consecuentes con los usos ordinarios de "institución". Los juristas entienden por institución, primeramente, los elementos o principios de la ciencia del derecho o de cualquier disciplina jurídica.

Dentro de la teoría del derecho y de la sociología jurídica, se entiende por institución el conjunto de reglas, normas, valores y costumbres que rigen un cierto comportamiento social, etcétera.

La noción de "institución" (en cualesquiera de los sentidos aludidos) propone siempre un conjunto de patrones (instituciones, normas) que regulan la conducta humana socialmente relevante.

Los usos jurídicos modernos de "institución" se entrecruzan con los usos sociológicos, económicos, antropológicos y politicológicos. En ocasiones, se entiende como un conjunto comúnmente establecido de costumbres o prácticas que las normas jurídicas reúnen o agrupan. Frecuentemente el término "institución" se usa en el sentido de establecimiento, organización (ente público) o instancia (órgano o agencia) dotado de funciones socialmente específicas (por ejemplo tribunales, sindicatos, etcétera).

3. Los usos de "institución" en la dogmática (especialmente en la administrativa y constitucional) se deben en gran medida a la difusión de las teorías institucionalistas del derecho, las cuales fueron desarrolladas por Maurice Hauriou (1854-1929), George Renard (1876-1944), por Joseph Delon (1891-) en Francia, y por Santi Romano (1875-1947). Estos autores conciben al derecho como una norma social u organización,

cuyo propósito o finalidad es un orden social.

El carácter fáctico del derecho reside precisamente en esas formas o estructuras sociales que giran alrededor de ciertos fines o ideas.

“Seguridad”, del latín *securus*, de seguro. Que carece de peligro. Peligro protegido guardado.

Como una necesidad de cubrir a todo tipo de trabajadores, surge el derecho social militar, cuya disciplina autónoma del derecho social es destinada a proteger y procurar el mayor bienestar tanto a los miembros del ejército, la marina, y la fuerza aérea, así como a sus familiares, ya individual o colectivamente.

El ISSFAM es un organismo público descentralizado federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con domicilio en la ciudad de México.

La aspiración que se trató de plasmar en la C. de 1917 en su a. 123, fr. XXIX, no alcanzó a garantizar lo que tanto anhelaban los trabajadores, como la libertad de justicia, la seguridad y la dignidad, ya en función de individuos como grupo o como sociedad. Así pues, para hacer frente a estas deficiencias sociales hubo necesidad, años más tarde, de intervenir legislativamente para su reforma.

Existieron algunos intentos sobresalientes antes de llegar al texto actual, sobre todo, para que los mexicanos alcanzaran y gozaran plenamente su derecho a la seguridad social, logrando primero la implantación del seguro social en México.

Proyecto de Ley del Seguro Social Obrero. Tocó al general Álvaro Obregón enviar al Congreso de la Unión, un proyecto de ley para la creación del Seguro Social Obrero, el cual se aprobó el 2 de junio de 1921 y se publicó el 9 del mis-

mo mes y año. En este proyecto se proponía un tipo de seguro voluntario.

El pensamiento y la acción del general Obregón fueron encaminados a tratar de dar solución a los problemas de los trabajadores cuando expresó: “Es preciso federalizar la legislación del trabajo, porque no hay razón lógica en el orden social y moral para conceder distintos derechos a los ciudadanos de una misma república.”

Los aspectos más sobresalientes del proyecto de ley fueron: “A. 4. Se crea un impuesto que no excederá del diez por ciento adicional sobre todos los pagos que se hagan en el territorio nacional por concepto de trabajo.

Art. 5. El impuesto anterior constituirá la reserva del Estado para atender con ella los derechos que esta misma ley crea en favor de la clase trabajadora del país, [...]

Art. 6. El impuesto a que se refiere el a. 4 se considerará como la participación de utilidades [...]

Art. 7. Los derechos que esta ley otorga a favor de los trabajadores se dividen en tres clases:

I. Indemnizaciones por accidentes de trabajo.

II. Jubilación por vejez de los trabajadores, y

III. Seguro de vida de los trabajadores, [...]

El fondo de reserva de que habla el a. 5 se invertirá a través de instituciones de crédito para fomentar el aumento de capital que permitirá la construcción de habitaciones con fines de adquisición para los trabajadores.”

Este proyecto no llegó a promulgarse. No obstante, llamó la atención sobre el sistema de seguro social que se trataba de implantar. Consciente de esta situación, el 30 de septiembre de 1924 el

general Obregón presentó ante las cámaras legisladoras una iniciativa de reformas al a. 123, con objeto de que el Congreso de la Unión expediera leyes sobre el trabajo que rigieran en toda la República, a fin de reglamentar la formación de los salarios mínimos y la manera de llevar a cabo la participación de las utilidades entre los obreros; asimismo, se pretendía la modificación de la fr. XXIX del referido texto constitucional, que hacía obligatorio un “seguro de trabajo que contrataría el gobierno de la República. La fecha de este proyecto, firmado por el presidente Obregón, es del día 24 de julio de 1924, y presentado en la Cámara de Diputados el 30 de septiembre de ese mismo año”.

Esta proposición no tuvo mayor fortuna que los proyectos anteriores, de modo que la legislación mexicana del trabajo debió seguir esperando para hacerse una realidad.

El primero de septiembre de 1925, en el informe que rindió a la nación el general Plutarco Elías Calles, se refirió al hecho de haber sido ya redactados dos proyectos de ley, uno sobre el seguro obrero por accidentes y enfermedades propias del trabajo y otro referente a la reglamentación en el Distrito Federal, de las frs. XIV y XV del a. constitucional; las dos iniciativas se presentaron ante la Cámara de Diputados “los días 3 de septiembre y 9 de noviembre. La primera disponía la creación de un Instituto Nacional de Seguros Sociales, tripartito en cuanto a su administración, pero cuya integración económica sólo habría de corresponder al sector patronal, y la otra, la más interesante, era la definición precisa de las responsabilidades de los empresarios en los accidentes de trabajo y en las enfermedades

profesionales de sus empleados, así como la determinación del monto y forma de pago de las indemnizaciones correspondientes a tales casos”.

En 1926 se publica la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacionales, modificándose en el año de 1940, por haber sido agregados nuevos beneficios para los militares y sus derechohabientes.

Proyecto de Ley Federal del Trabajo. En los meses de noviembre y diciembre de 1928 se realizó en la ciudad de México una convención obrero-patronal en la cual se presentó el proyecto de LFT. “En uno de los capítulos de este proyecto de ley se reglamentaba el establecimiento del seguro social, que comprendía en su redacción la implantación de seguros contra riesgos profesionales, riesgos no profesionales, invalidez, vejez, jubilación, muerte de los trabajadores, falta involuntaria del trabajo y necesidades de familia; el financiamiento sería tripartito: trabajadores, patrones, y el Estado, quienes administrarían la institución por medio de una representación tripartita.”

Las fuerzas sociales se agitaban en torno al problema y los estudios tendieron a la búsqueda de nuevas fórmulas cada vez más comprensivas y perfectas. En marzo de 1929 apareció un estudio del Departamento de Estadística Nacional, en el que se analizaron las posibilidades reales para el establecimiento del seguro social en la República con base en una serie de estadísticas en relación probable con el número de asegurados, en cálculos aproximados al costo del sistema y en los probables efectos de la implantación del régimen, en la vida económica de México.

Durante el gobierno del general Plutarco Elías Calles surgió a la luz pública

el 1 de marzo de 1929, el Partido Nacional Revolucionario, el cual hizo suyo y luchó por que se llevara a cabo a la categoría de ley el proyecto de Seguro Social Obrero, en la forma concebida y presentada al Congreso de la Unión por el general Álvaro Obregón.

Siendo presidente interino de la República el licenciado Emilio Portes Gil, en julio de 1929 convocó al Congreso de la Unión para celebrar un periodo extraordinario de sesiones con el fin de reformar la C. en su a. 123, fr. XXIX, en donde se trató de plasmar el ideario político de sus antecesores al tratar de conseguir la federalización de la legislación sobre el trabajo y la que fuera necesaria para poder emprender cualquier acción importante y duradera relativa a esta materia; el 6 de septiembre de ese mismo año se publicó en el *D. O.* de la Federación esta reforma.

“Artículo 123 [...]”

XXIX. Se considera de utilidad pública la expedición de la LSS y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos”.

Esta reforma significó la supresión de las facultades que tenían los gobiernos de los estados para legislar sobre esta materia.

Desde esa fecha a la actual la multiciada fracción ha sido reformada en múltiples ocasiones, tratando de adecuarla al proceso de desarrollo sociopolítico jurídico-económico de la nación.

En el texto constitucional vigente, la fr. XIII, del a. 123 apartado B), se encuentra redactada de la siguiente manera: “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de em-

pleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: [...]

B) Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores: [...]

XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior, se regirán por sus propias leyes [...]

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fr. XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones; [...].”

El inciso f) de la fr. XI a que hace mención el párrafo segundo de la fr. XIII en comento, señala: “f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un Fondo Nacional de la Vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos. Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán entregadas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley en las que correspondan, la forma y el procedimiento conforme a las cuales se

administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos".

En el año de 1955 se crea la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, para cubrir una parte de la seguridad social de los militares y cuyo fundamento se encuentra en la ley de 1926, de la misma forma en que se promulga la Ley de Retiros y Pensiones.

Las funciones que más caracterizan a la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro fueron las siguientes:

1. Tramitación de aspectos relacionados con el retiro.

2. Determinación de pensiones, compensaciones, préstamos hipotecarios a corto plazo.

3. Enajenación de terrenos.

4. Otorgamiento de vivienda.

5. Arrendamiento de vivienda.

En 1976, el titular del Poder Ejecutivo de la nación, el licenciado Luis Echeverría Álvarez, ampliando el campo de aplicación del derecho de la seguridad social y el derecho a la seguridad social, para convertir el sistema mexicano de seguridad social a un sistema integral, incorporó a los institutos de la fuerzas armadas mexicanas, a saber: aire, mar y tierra, a las cuales identificó e incorporó con las fuerzas vivas de la nación, como son los trabajadores urbanos y los trabajadores rurales (campesinos), de donde originariamente emanaron las fuerzas militares mexicanas, que participaron en el movimiento revolucionario (ejército mexicano). Fue por ello que existía la urgente necesidad de otorgar y aplicar la justicia social y comunitativa a este importante sector de la sociedad (el castrense).

La promulgación de la LISSFAM fue publicada en el *D. O.* de la Federación el 29 de junio de 1976. Consta de 236

aa. y 10 transitorios, con tablas anexas donde por categoría se enumeran los accidentes y enfermedades que pueden sufrir los miembros de las fuerzas armadas.

La ley contiene cuatro títulos; el primero con un solo capítulo, relativo a la organización y funcionamiento del Instituto. El segundo se divide en seis capítulos; el primero, prestaciones; el segundo, haberes de retiro, pensiones y compensaciones; pagos de defunción y ayuda para gastos de sepelio. El tercer capítulo se refiere al fondo de trabajo, al fondo de ahorro y al seguro de vida militar, mientras el cuarto concierne a la vivienda y otras prestaciones.

El quinto contiene lo relativo a escuelas, becas y créditos de capacitación. El último capítulo se dedica al servicio médico integral.

Esta ley fue reformada y adicionada el 5 de enero de 1981.

Siguiendo la teoría del derecho de la seguridad social que se deriva del mensaje y textos del a. 123, la legislación de seguridad social para las fuerzas armadas mexicanas crea con carácter de organismo público descentralizado, el LISSFAM, cuyas funciones sociales se concretan a la prestación y administración de los servicios de carácter social para los miembros de las fuerzas armadas, así como para la administración de servicios de carácter social para los fondos con destino específico, y de los recursos del fondo de la vivienda para las propias fuerzas, entre las principales.

La estructura del Instituto, con sus características específicas, son similares a las de los institutos de los trabajadores en general y de los empleados públicos, y en ejercicio de sus funciones se cobijan con la misma teoría social del a. 123, de donde se deriva la inte-

gración de dichas leyes, principios e ideologías, en normas que constituyen nuestro derecho de la seguridad social.

Asimismo, se protege a los miembros del ejército por el Instituto mediante sistemas de ventas a bajo precio, tipificando beneficios en centros de servicios, hoteles de tránsito, casas-hogar para retirados, centros de bienestar, becas, escuelas, créditos de capacitación, centros deportivos y de recreo, servicios médicos, etcétera, constituyendo una magnífica reglamentación para ser efectiva la seguridad social del Ejército Mexicano.

Como se dijo anteriormente, la ley consta de cuatro títulos. El primero, en su capítulo único, señala la creación del ISSFAM con domicilio en la ciudad de México, y señala sus funciones.

Los órganos de gobierno del Instituto son la junta directiva y el director general, cuyas obligaciones se especifican en este capítulo.

El título segundo consta de seis capítulos, que se refieren a:

1. Prestaciones que se otorgan con arreglo a esta ley.
2. Haberes de retiros, pensiones y compensaciones, pagos de defunción y ayuda para gastos de sepelio.
3. Fondo de trabajo, fondo de ahorro y seguro de vida militar.
4. Vivienda y otras prestaciones.
5. Escuelas, becas, crédito de capacitación.

En el título tercero se comprenden dos capítulos referidos a pruebas y procedimientos.

En el título cuarto, en su capítulo único se estipula lo relativo a preventiones generales.

En cuanto a los haberes de retiro, pensiones, compensaciones, pagos de defunción y ayuda para gastos de sepelio,

tienen derecho a estas prestaciones únicamente en los casos y condiciones que se especifican a continuación:

I. Los militares que encontrándose en situación de activo, pasen a la de retiro por órdenes expresas de la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina;

II. Los familiares de los militares que fallezcan en activo o estando en situación de retiro, siempre que en este último caso se les haya concedido haber de retiro, o no hayan cobrado la compensación acordada, y

III. Los ejidatarios miembros activos de los cuerpos de defensa rurales que se inutilicen en actos del servicio o a consecuencia de ellos, de los familiares de los que mueren en las mismas circunstancias. Fuera de estos casos, los ejidatarios sólo tendrán derecho a las retribuciones, prestaciones o estímulos que se establezca en los términos del a. 93 de la Ley Orgánica de Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

De los fondos de trabajo podrán disponer:

I. Los elementos de tropa, en las fechas en que asciendan a oficial o queden separados del activo;

II. Las personas que los elementos de tropa hayan designado como beneficiarios a su fallecimiento, y a falta de designación sus familiares de acuerdo con la siguiente prelación:

1. El cónyuge o en su defecto la persona con quien haya hecho vida marital los cinco años inmediatos a su muerte.
2. Los hijos, a partes iguales.
3. La madre.
4. El padre.
5. Todos aquellos que mediante resolución judicial acrediten su derecho.

El seguro de vida militar es obligatorio para los militares que se encuentran en servicio activo, y es potestativo para

los militares retirados que disfrutan de haber de retiro o que hubieran recibido compensación y para los militares que disfrutan de licencia sin goce de haberes.

A fin de atender las necesidades de habitación familiar de los militares, el ISSFAM administrará el Fondo de la Vivienda para los militares activos, establecerá con este fondo un sistema de financiamiento para permitir a los militares en activo obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad, construir y reparar sus habitaciones. Asimismo, coordinará y financiará con el propio Fondo programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los miembros del activo del ejército y fuerza aérea, y comprarán las unidades habitacionales así como construir casas-habitación de diferentes plazas; igualmente, podrán obtener préstamos hipotecarios a corto plazo para la adquisición de terrenos, construcción de casas-habitación familiar o reparación de inmuebles.

El servicio médico integral se prestará a los militares en activo por las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina en sus unidades hospitalarias de acuerdo con las leyes que la rigen.

Los familiares de militares que tienen derecho a estas prestaciones son:

1. El cónyuge o en su defecto la concubina con quien haga vida marital;
2. Los hijos solteros de dieciocho años, los mayores de esta edad que se encuentren en planteles oficiales o incorporados con límite hasta de veinticinco años;
3. Los hijos de cualquier edad incapacitados total y permanentemente;
4. Las hijas solteras;
5. El padre y la madre.

Por esta ley se abrogan la Ley de Retiros y Pensiones Militares de 30 de diciembre de 1955, el decreto que creó la Dirección de Pensiones Militares, de 26 de diciembre de 1955, y la LISSFAM del 30 de diciembre de 1961.

Dentro de las diversas atribuciones que se le adjudican al ISSFAM se incluyen las de dirección de pensiones militares.

Héctor Gastón RIESTRA CÓRDOVA

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. “Instituto”, del latín *institutio*, constitución o regla que percibe cierta forma, y método de vida o de enseñanza. Corporación científica, literaria, artística, benéfica, etc. Edificio en que funciona alguna de estas corporaciones, academias, sociedades.

1. En el lenguaje ordinario (fuertemente afectado por los usos técnicos), “institución” significa: “orden de personas, cosas o hechos regulados por una norma estable, de conformidad con los cuales cooperan o participan muchos hombres por espacio de cierto tiempo”.

2. Los usos jurídicos recogen muchos de los elementos latinos de *institutio*, los cuales son muy consecuentes con los usos ordinarios de “institución”. Los juristas entienden por “institución”, primeramente, los elementos o principios de la ciencia del derecho o de cualquier disciplina jurídica.

Dentro de la teoría del derecho y de la sociología jurídica, se entiende por “institución” el conjunto de reglas, normas, valores y costumbres que rigen un cierto comportamiento social, etcétera.

La noción de “institución” (en cualesquiera de los sentidos aludidos) pro-

pone siempre un conjunto de patrones (instituciones, normas) que regulan la conducta humana socialmente relevante.

Los usos jurídicos modernos de "institución" se entrecruzan con los usos sociológicos, económicos, antropológicos y politicológicos. En ocasiones, se entiende como un conjunto comúnmente establecido de costumbres o prácticas que las normas jurídicas reúnen o agrupan. Frecuentemente, el término "institución" se usa en el sentido de establecimiento, organización (ente público) o instancia (órgano o agencia) dotado de funciones socialmente específicas (por ejemplo, tribunales, sindicatos, etcétera).

3. Los usos de "institución" en la dogmática (especialmente en la administrativa y constitucional) se deben en gran medida a la difusión de las teorías institucionalistas del derecho, las cuales fueron desarrolladas por Maurice Hauriou (1854-1929), George Renard (1876-1944), por Joseph Delon (1891-) en Francia, y por Santi Romano (1875-1947). Estos autores conciben al derecho como una norma social u organización, cuyo propósito o finalidad es un orden social.

El carácter fáctico del derecho reside precisamente en esas formas o estructuras sociales que giran alrededor de ciertos fines o ideas.

"Seguridad", del latín *securus*, de seguro. Que carece de peligro. Peligro protegido, guardado.

"Sociales", del latín *socius*, miembro de una asociación o empresa. Relativo a la sociedad humana o a sus relaciones. Relativo a una sociedad o a sus socios.

"Trabajadores", del latín *trabalare*, aplicarse en la realización de una cosa. Ocuparse de un oficio. Someter una materia a una acción para darle forma.

Cultivar la tierra. Comprar y vender un comerciante cierta clase de artículos.

"Estado", del latín *status*, situación o modo de ser de una persona o cosa. Condición. Territorio en régimen federal. Dominios o territorios de un rey, pueblo, etcétera.

El ISSSTE es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio que tiende a garantizar la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado.

La Ley de Pensiones y de Retiro promulgada el 12 de agosto de 1925 constituye el principal antecedente inmediato del ISSSTE. En esta misma ley se crea la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, que operó como institución de seguros, ahorro y crédito. Las pensiones que en esa época se otorgaban eran por vejez, inhabilitación, muerte o retiro a los sesenta y cinco años de edad y después de quince de servicio.

En 1929 se llevó a cabo una reforma constitucional al a. 123 constitucional, por medio de la cual se le dio el carácter de federal a la Ley del Trabajo, y de manera accesoria a la LSS. En la exposición de motivos de la reforma se expresa, entre otras cosas, que "Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el a. 123 constitucional consigan para los demás trabajadores", por lo que se hacía necesaria una reforma que enumerara los derechos de los trabajadores y consagrara las bases mínimas de previsión social que aseguren, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal como la de sus familiares. El fundamento constitucional de la seguridad social para los trabajadores del Estado lo encontramos en la fr. XI del apartado B del a. 123 de la C.

Paralelamente, en el año de 1938 se promulga el Estatuto Jurídico de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado. El aspecto más relevante de este documento es que por primera vez se da a los trabajadores del Estado personalidad jurídica propia, garantizándoles la seguridad en el empleo y la libre asociación para la defensa de sus intereses.

Hacia el año de 1947 la Ley de Pensiones sufre reformas significativas tendentes a extender la gama de prestaciones, mejorar la calidad de las ya existentes e incorporar al régimen de seguridad social a un mayor número de trabajadores y organismos públicos.

Esta nueva ley transforma a la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiros en un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, y se establece que la edad para recibir las pensiones fueran de 55 años con un mínimo de quince de servicio; también se amplían los seguros de vejez, invalidez, muerte, orfandad y viudez, así como el aumento a los montos para préstamos hipotecarios.

En 1959 se transforma y adiciona el apartado B del a. 123 constitucional, en donde se incorporan las garantías que el Estatuto Jurídico de la FSTSE había planteado para los servidores públicos.

Se crea el ISSSTE bajo la presidencia de don Adolfo López Mateos, quien presentó al Congreso de la Unión la iniciativa de ley que consagra 14 prestaciones para éstos a partir del 28 de diciembre de 1960. Discutida y aprobada dicha ley, la Dirección General de Pensiones Civiles y de retiro se transformó en el ISSSTE para el año de 1960.

El patrimonio del Instituto se integró principalmente con las propiedades,

posesiones, derechos y obligaciones que formaban parte de la Dirección General de Pensiones y de Retiro, así como sus fuentes de financiamiento.

Por primera vez se concreta en la LISSSTE una visión integral de la seguridad social, que cubre prestaciones relativas a la salud, prestaciones sociales, culturales y económicas, haciendo extensivo el beneficio a los familiares de los trabajadores.

La organización interna del Instituto en aquel entonces se formó con dos órganos de gobierno: la junta directiva (con participación del Estado y de la FSTSE), y la Dirección General, de la cual dependían tres subdirecciones:

1. La Subdirección de Servicios Médicos.

2. La Subdirección de Pensiones y Préstamos.

3. La Subdirección Administrativa.

Contaba además con seis asesorías técnicas configuradas como departamentos que auxiliaban a la dirección general.

Durante el periodo comprendido de 1960 a 1962 se lleva a cabo la incorporación al régimen del ISSSTE, de las secretarías de Estado, algunos organismos descentralizados, tanto en el D. F. como en el interior de la República, lo que determina la creación de los servicios médicos foráneos. El ISSSTE integró, bajo la denominación "servicios sociales", un conjunto de prestaciones que se caracterizaban por apoyar socialmente al asegurado y a su familia, básicamente a través de la atención a niños en guarderías, renta y venta de departamentos, multifamiliares, prestación de funerarios y apoyo en general a la economía familiar.

El 27 de diciembre de 1963 se reglamentaron los derechos constitucionales

de los burócratas, por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En 1972 se consagran formalmente las luchas por el derecho a una vivienda digna para los trabajadores del Estado, mismas que culminaron en la creación del FOVISSSTE, cuyo objetivo de este organismo fue y continúa siendo establecer y operar un sistema de financiamiento de los trabajadores al servicio del Estado, con el fin de otorgarles créditos a tasas preferenciales que les permitan tener acceso a una vivienda digna.

Se establece la normatividad de las relaciones laborales de los trabajadores del Instituto, que está en vigor a partir del 22 de octubre de 1976, con el Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo, del que derivan derechos y obligaciones de los trabajadores con el fin de lograr un servicio cada día más eficiente, generándose con base en esos derechos los siguientes reglamentos y convenios:

Lo relativo a:

1. Estructura: el Reglamento de Organización y Funcionamiento.
2. Capacitación: Reglamento de Becas.
3. Ascensos: Reglamento de Escalafón.
4. Seguridad: Reglamento de Higiene y Seguridad.
5. Apoyo: Reglamento de la Comisión Nacional de Auxilios.

En apoyo a la economía de la población pensionaria, el H. Congreso de la Unión aprobó, a partir del 1 de agosto de 1992, la modificación al a. 25 de la LISSSTE, con objeto de exentar a los pensionistas del pago de la cuota de servicio médico.

En enero de 1993 se publicó en el *D. O.* el decreto por el que se adiciona a

dicha ley, la prestación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) para los trabajadores al servicio del Estado.

El objetivo primordial del ISSSTE a través de la acción institucional consiste en lograr el bienestar integral de 8.5 millones de mexicanos. Esta cifra, que corresponde al total de la población de recohabiente entendida por el Instituto (datos hasta febrero de 1992), está conformada porcentualmente por tres grupos: trabajadores al servicio del Estado 21.4%, pensionados 2.6% y familiares de unos y otros 76%. Por lo que hace a la distribución geográfica, 32% radica en el Distrito Federal y 68% en el resto de las entidades federativas. Como su ley establece, el ISSSTE es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las prestaciones y servicios que presta el ISSSTE son:

1. Administrar, vigilar y satisfacer las necesidades del propio Instituto, de sus trabajadores y de los trabajadores al servicio del Estado como derechohabientes.
2. Realización de labores de asistencia médica, prevención, rehabilitación, farmacia, hospitalización, etcétera.
3. Asistencia y protección a la familia con servicios de maternidad, estancias de bienestar infantil, dotación de canastillas, lácteos, etcétera.
4. Seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
5. Servicios de reeducación y readaptación a inválidos.
6. Servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia.
7. Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia.

8. Créditos para la adquisición de casas o terrenos para la construcción de la misma, destinadas a la habitación familiar del trabajador.

9. Sistemas de protección al salario, a través de tiendas, viviendas económicas en arrendamiento pertenecientes al Instituto.

10. Préstamos hipotecarios.

11. Préstamos a corto plazo.

12. Jubilaciones.

13. Seguros de vejez, de invalidez y por causa de muerte.

14. Indemnizaciones globales.

15. Sistema de Ahorro para el Retiro.

Seguros que comprende

I. Régimen obligatorio.

II. Régimen voluntario.

Los recursos financieros del ISSSTE se derivan de las cuotas y aportaciones de los trabajadores al servicio del Estado y del gobierno federal, correspondiendo al trabajador contribuir con un 8% del sueldo básico de cotización que disfrute. Por otro lado, contribuyen las entidades y organismos públicos con un 17.75% sobre el sueldo básico de los trabajadores.

El programa institucional 1989-1994 ratifica en la práctica el propósito general del Instituto de fortalecer la salud y la seguridad social de los servidores públicos y sus familias a través del otorgamiento eficiente, oportuno y equitativo de los servicios, seguros y prestaciones de mayor incidencia en el bienestar de los derechohabientes, respondiendo en esa forma a los legítimos reclamos y la satisfacción de los derechos que corresponden a los trabajadores al servicio del Estado en materia de seguridad social. De conformidad con este programa institucional son tres los objetivos generales a cubrir por dicho Instituto, así como los lineamientos generales que

orienten las acciones administrativas; a saber:

1. Asegurar el otorgamiento y la cobertura de las prestaciones básicas, garantía de las pensiones, la ampliación de créditos personales y de vivienda, así como del servicio de estancias de bienestar infantil y una mayor protección al ingreso de los trabajadores.

2. Aumentar la calidad, oportunidad y calidez de los servicios, con apoyo en una mayor eficiencia administrativa, así como en criterios de simplificación y transferencia para su otorgamiento.

3. Promover que los beneficios se distribuyan de manera más equitativa entre los diversos grupos, y se otorguen con una creciente homogeneidad a nivel regional.

Estructura orgánica. El ISSSTE se integra con su director general, que es designado por el presidente de la República; por una Junta Directiva, la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda y la Comisión de Vigilancia.

Junta Directiva. Ésta se compone de los titulares de las siguientes secretarías de Estado: Hacienda y Crédito Público, Salud, Desarrollo Social, Trabajo y Previsión Social.

Además, forma parte el propio director general del Instituto y cinco representantes designados por la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Dentro de las diversas funciones que tiene a su cargo la junta directiva encontramos:

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 con la Ley de Planeación, así como los estados financieros del Instituto. Deci-

dir las inversiones del Instituto y determinar las reservas actuariales y financieras que deben 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.

Para cumplir sus funciones, el director general estará auxiliado por subdirectores: administrativos, médicos, prestaciones económicas, servicios sociales, acción cultural y jurídico, así como tesorero general y contralor general, dependiendo también de su autoridad la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda que dirige el vocal ejecutivo del mismo.

Comisión de Vigilancia. Se integra de un representante de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; uno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; tres representantes de la FSTSE; uno del propio Instituto designado por el director general, que actúa como secretario técnico; asimismo, cuenta con el apoyo del controlador general del organismo.

La Comisión de Vigilancia 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 la información proporcionada por los subdirectores generales y en análisis que desarrolla la propia Comisión de Vigilancia, ésta proporciona a la Junta Directiva o al director general, según el caso, con recomendaciones de política y medidas para elevar la eficiencia operativa, así como la cali-

dad y oportunidad de los servicios y prestaciones que otorga el ISSSTE.

Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda. Está integrada por miembros o vocales, de los cuales uno es designado por la junta directiva a propuesta del director del Instituto, y los otros son nombrados por las siguientes secretarías: de Hacienda y Crédito Público; del Trabajo y Previsión Social; de Desarrollo Social.

Los restantes son propuestos por la FSTSE.

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.

El modelo médico asistencial del ISSSTE se estructura actualmente en un sistema regionalizado y escalonado por niveles de atención y complejidad, lo que permite la articulación de la red de unidades en favor de la continuidad asistencial. Dicho modelo se conforma de los tres niveles asistenciales planteados por la OMS.

Para los efectos de la LISSSTE, los sujetos que intervienen en la relación médico-asistencial se definen como:

a) Derechohabientes. Son los que tienen la posibilidad de ejercer un derecho a su favor, con la oportunidad de ejercitarse una acción ante los tribunales en caso de ser desconocido o lesionado en sus derechos, mismos que se pueden clasificar en:

1. Los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la administración pública federal, que por ley o acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, así como las de los estados y municipios;

2. Los pensionistas y derechohabientes, así como sus familiares respectivamente, siendo éstos:

—La esposa o concubina.
—Hijos menores de dieciocho años dependientes económicos.

—Hijos mayores de dieciocho años que se encuentren estudiando en planteles oficiales hasta los veinticinco años.

—Hijos mayores de dieciocho años incapacitados previo examen médico del Instituto.

—El esposo o concubinario mayor de 55 años o incapacitado, que dependa económicamente.

—Los ascendientes que dependan económicamente del trabajador o pensionado.

—Siempre que el derechohabiente tenga derecho a las prestaciones y que no tengan derechos propios los beneficiarios también gozarán de las mismas.

3. Los diputados y senadores durante su mandato constitucional que se incorporen individual y voluntariamente al régimen de esta Ley.

b) Los sujetos obligados, que deben incorporar a sus trabajadores, retener las cuotas y efectuar pagos al Instituto son:

1. Las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los poderes de la Unión a que se refiere esta Ley;

2. Las dependencias y entidades de la administración pública en los estados y municipios en los términos de los convenios que el Instituto celebre y de las disposiciones locales;

3. Las agrupaciones o entidades que en virtud de acuerdo de la junta directiva se incorporen al régimen de esta Ley.

Es evidente que en su proceso evolutivo los servicios médicos de este Instituto han afrontado la influencia de una serie de factores de índole social, cultu-

ral, y de restricciones financieras, producto del contexto nacional donde se encuentran inmersos. En respuesta, ha sido necesario establecer estrategias de organización y desarrollo que permitan la racionalidad y congruencia de los servicios médicos que se otorgan, en la búsqueda de lograr que la red institucional se constituya en el paradigma de la atención a la salud que requiere el derechohabiente, por lo que la directriz institucional deberá orientarse hacia los siguientes aspectos:

1. Continuar con el fortalecimiento de unidades de primero y segundo nivel de atención.

2. Establecer estrategias de optimización que permitan obtener el desarrollo tecnológico de vanguardia, aun en el marco de restricciones presupuestales del nivel nacional y el alto costo del equipamiento de punta.

3. Reorientar la distribución de los recursos existentes por división y servicios, acorde con la tendencia de su demanda.

4. Intensificar las campañas de detección temprana de padecimientos crónico-degenerativos, así como fortalecer las clínicas de control y seguimiento de los mismos.

5. Reforzar los servicios de atención geriátrica, tanto preventivos como curativos, procurando extender los beneficios a los usuarios mediante acciones extramuros.

6. La reorientación presupuestal que incida de manera real en acciones preventivas y de fomento a la salud cuya consecuencia natural sea el impacto real y beneficioso en la salud del trabajador al servicio del Estado dentro de un modelo médico-asistencial.

Héctor Gastón RIESTRA CÓRDOVA

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). Este Instituto fue creado por medio de la Ley del Congreso de la Unión, publicada en el *D. O.* de 24 de abril de 1972, como un organismo de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propios y que además, tiene el carácter de organismo fiscal autónomo con las facultades y atribuciones que ello implica (a. 30 de su Ley constitutiva).

El INFONAVIT, siguiendo el ejemplo de las juntas de conciliación y arbitraje, de las Comisiones Nacionales de los Salarios Mínimos y de Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, así como del IMSS, tiene una integración tripartita, y así se refleja en sus órganos de gobierno.

En efecto, el INFONAVIT está administrativamente estructurado por cuatro órganos colegiados de carácter central o nacional: la Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia y la Comisión de Inconformidades y de Valuación. A nivel regional existen también las llamadas comisiones consultivas regionales, una por cada delegación administrativa con que el organismo cuente.

La Asamblea General está integrada por 45 miembros propietarios y sus respectivos suplentes, quince por cada uno de los sectores que conforman el tripartismo: gobierno federal, trabajadores y patrones. La importancia que le han dado los sectores se evidencia por el hecho de que el gobierno federal ha designado como sus representantes a secretarios de Estado y directores generales de entidades paraestatales, en tanto que los sectores han designado a importantes directivos de las organizaciones de trabajadores y de patrones más representativos.

La Asamblea General es el órgano decisorio supremo del INFONAVIT; sus facultades están enumeradas en el a. 10 de su ley constitutiva, destacando la relativa a la designación del director general a propuesta del presidente de la República, la aprobación del informe anual del director general y la aprobación del presupuesto de gastos de cada ejercicio. Además de lo dispuesto por el a. 10 citado, la Asamblea General tiene su propio Reglamento. Este órgano sesiona de manera ordinaria dos veces al año, pero puede hacerlo de modo extraordinario, cuando las circunstancias lo requieran.

El Consejo de Administración está integrado por quince miembros titulares y sus respectivos suplentes, cinco por cada uno de los sectores ya referidos, designados por los correspondientes representantes de la Asamblea General. El nivel de los miembros de este órgano colegiado también han sido tradicionalmente de un nivel muy importante.

Las facultades del Consejo están determinadas en el a. 16 de la Ley constitutiva del INFONAVIT, y su operación se rige por lo dispuesto por su propio Reglamento.

La Comisión de Vigilancia está integrada por nueve miembros, tres por cada sector con sus respectivos suplentes. Se trata de un órgano técnico que se encarga de la vigilancia y supervisión del estricto cumplimiento de la normatividad aplicable, en especial respecto del correcto empleo de los recursos económicos. Las facultades de esta Comisión están previstas en el a. 18 de la Ley del INFONAVIT, y su operación se rige por su propio Reglamento.

La Comisión de Inconformidades y de Valuación está integrada por tres

miembros titulares y sus respectivos suplentes. Al igual que la anterior, se trata de un órgano técnico preponderantemente jurídico, que se erige en una instancia interna prácticamente jurisdiccional, ya que está facultada para conocer, tramitar y resolver los recursos de inconformidad que pueden optativamente interponer los trabajadores y/o sus beneficiarios, así como los patrones, en contra de cualquier acto o resolución del INFONAVIT que consideren afecten sus derechos; asimismo, esta Comisión conoce, tramita y dictamina sobre la valuabilidad y valor, en su caso, de las prestaciones habitacionales otorgadas por los patrones a los trabajadores a su servicio, antes de la creación del INFONAVIT y en virtud de las cuales pueden no pagar o pagar menos aportaciones habitacionales, correspondiendo al Consejo de Administración en este caso emitir la resolución administrativa definitiva.

A efecto de propiciar la descentralización de las funciones y tareas del INFONAVIT sin merma del tripartismo, la Ley contempla la creación de comisiones consultivas regionales, cuyo número, ubicación y jurisdicción serán determinados por la Asamblea General a propuesta del Consejo de Administración. Están integradas por seis representantes de cada sector y sus respectivos suplentes, nombrados por el Consejo a propuesta de los representantes del sector correspondiente. Las tareas de estos órganos colegiados están previstas por la Ley del INFONAVIT y por el Reglamento correspondiente, que también los es de delegaciones regionales del Instituto, teniendo esencialmente un carácter consultivo, de asesoría técnica y de enlace con los sectores en cada región del país, a efecto de hacer más congruente

la aplicación de la legislación habitacional del trabajo a las particularidades de cada región. Estas comisiones sesionan por lo menos una vez al mes, pero pueden hacerlo con mayor frecuencia si las circunstancias lo requieren.

La estructura administrativa del INFONAVIT se complementa con una dirección general, a cargo de un titular designado por la Asamblea General a propuesta del presidente de la República y que asume la representación legal del organismo. Constituye la máxima autoridad desde el punto de vista administrativo. Sus facultades están determinadas en el a. 23 de la Ley y en el a. 1o. del Estatuto Orgánico del INFONAVIT.

La Ley del INFONAVIT contempla la creación de dos direcciones sectoriales, una por cada sector y a cargo de un titular cada una, que fundamentalmente realizan una función de enlace entre el director general con los respectivos sectores.

Derivadas de la dirección general, el INFONAVIT cuenta con tres subdirecciones generales normativas: una Financiera y de Informática; otra Jurídica y de Fiscalización y la tercera de Evaluación Técnica. Adicionalmente el Estatuto Orgánico contempla dos subdirecciones generales de operación: una de Delegaciones y otra del Valle de México.

La estructura se complementa con dos coordinaciones: una de Comunicación Social y otra de Servicios Administrativos. Finalmente, cabe mencionar a las Unidades de Control, la Contraloría Interna y la de Planeación y Evaluación. Para apoyar congruentemente a los órganos colegiados, se contempla una secretaría general, que sustituye en el vigente Estatuto Orgánico (*D. O.* de 4 de mayo de 1994) a las antiguas secretarías que existían por cada órgano colegiado.

Sin entrar en detalles sobre cifras y estadísticas, que rebasan el propósito y objetivo de estas líneas, sí puede afirmarse que a veintidós años de su creación, el INFONAVIT ha llevado a cabo más acciones de vivienda de las que el conjunto de entidades públicas habían logrado antes. Su responsabilidad en la administración del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, ahora parte del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), ha permitido que los trabajadores que no fueron favorecidos con un crédito habitacional, cuenten al fin de su vida laboral con recursos económicos líquidos, que si bien no necesariamente resuelven sus problemas, sí representan una importante ayuda en momentos que en muchas ocasiones suelen ser difíciles para ellos.

Porfirio MARQUET

Instituto Mexicano del Seguro Social. "Instituto", del latín *institutio* constitución o regla que percibe cierta forma, y método de vida o de enseñanza. Corporación científica, literaria, artística, benéfica, etcétera. Edificio en que funciona alguna de estas corporaciones, academias, sociedad.

En el lenguaje ordinario (fuertemente afectado por los usos técnicos) "institución" significa orden de personas, cosas o hechos regulados por una norma estable, de conformidad con las cuales cooperan o participan muchos hombres por espacio de cierto tiempo.

2. Los usos jurídicos recogen mucho, de los elementos latinos de *institutio*, los cuales son muy consecuentes con los elementos ordinarios de "institución". Los juristas entienden por "institución", primeramente, los elementos o principios de la ciencia del derecho o de cualquier disciplina jurídica.

Dentro de la teoría del derecho y de la sociología jurídica, se entiende por "institución" el conjunto de reglas, normas, valores y costumbres que rigen un cierto comportamiento social, etcétera.

La noción de "institución" (en cualquiera de los sentidos aludidos) propone siempre un conjunto de patrones (instituciones, normas) que regulan la conducta humana socialmente relevante.

Los usos jurídicos modernos de "institución" se entrecruzan con los usos sociológicos, económicos, antropológicos y políticos. En ocasiones, se entiende como un conjunto comúnmente establecido de costumbres o prácticas que las normas jurídicas reúnen o agrupan. Frecuentemente el término "institución" se usa en el sentido de establecimiento, organización (ente público) o instancia (órgano o agencia) dotado de funciones socialmente específicas (por ejemplo tribunales, sindicatos, etcétera.)

3. Los usos de "institución" en la dogmática (especialmente en la administrativa y constitucional) se deben en gran medida a la difusión de las teorías institucionalistas del derecho, las cuales fueron desarrolladas por Maurice Hauriou (1854-1929), George Renard (1876-1944) y por Joseph Delon (1891-), en Francia, y por Santi Romano (1875-1947). Estos autores conciben al derecho como una norma social u organización, cuyo propósito o finalidad es un orden social.

El carácter fáctico del derecho reside precisamente en esas formas o estructuras sociales que giran alrededor de ciertos fines o ideas.

Los diversos tratadistas de la materia se han preocupado permanentemente por dar definiciones de carácter etimológico, gramaticales, técnicas, legislati-

vas, jurídicas, de acuerdo con su formación específica. Muchas han sido las definiciones o conceptos que se han vertido en relación con este tema; al efecto transcribimos algunos de ellos.

Nosotros consideramos que el IMSS es una persona moral, creada en ejercicio de sus atribuciones contenidas por el Congreso de la Unión, estableciendo a éste en la LSS, dándole el carácter de un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. Dicho patrimonio se constituye parcialmente por fondos del gobierno federal, fondos de los particulares y de los patrones o empresas en forma de cuotas y aportaciones que por ley están obligados.

Conforme a lo anteriormente expuesto, consideramos que el IMSS es el órgano cuyo objetivo y función primordial es organizar, administrar y estructurar el sistema de seguridad social en México.

Para describir técnica y jurídicamente al IMSS, forzosamente nos tenemos que remitir al texto legal (su ley), ya que el legislador en la aplicación del proceso de técnica legislativa de la misma, tomó muy en cuenta estos dos términos legales "seguro social", mismos que fue describiendo en sus aa. 2º, 3º, 4º, que al tenor establecen:

"Artículo 2º. La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo."

El a. 3º establece que la "realización de la seguridad social está a cargo de entidades o dependencias públicas federales o locales y de organismos descentralizados conforme a lo dispuesto

por esta Ley y demás ordenamientos legales sobre la materia".

Por su parte, el a. 4º nos dice que el "seguro social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos". Es en este a. donde se transcribe con diáfana claridad qué es el seguro social, cómo fue establecido en nuestro medio nacional y cómo debe participar esta definición netamente técnica-jurídica con relación a estos ordenamientos que rigen sobre la materia.

En apoyo al a. anterior, el 5º nos habla de la organización y administración del instrumento jurídico "Seguro Social", de quién está a cargo, su organización, administración y funcionamiento, así como también las características del organismo que lo administrará: el IMSS.

El Congreso Constituyente. Don Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente por medio de dos decretos expedidos con fechas 14 y 19 de septiembre de 1916, con objeto de efectuar reformas a la C. de 5 de febrero de 1857. El Congreso inició sus labores el 1 de diciembre de ese mismo año, terminando el 31 de enero de 1917. La primera reunión se inició el 20 de noviembre en el teatro Iturbide de la ciudad de Querétaro, siendo designado presidente del órgano constituyente el licenciado Luis Manuel Rojas. De inmediato se entró al estudio que entregó el señor Carranza, respecto al proyecto de reformas, precisando que:

"La responsabilidad de los empresarios, debería fijarse para los casos de accidentes [...], establecer los seguros para los casos de enfermedad y vejez [...], con las reformas, espera funda-

mentalmente el gobierno a mi cargo, que las instituciones políticas del país respondan satisfactoriamente a las necesidades sociales; que los agentes del Poder Público, sean lo que deben ser, instrumentos de seguridad social [...].”

Por primera vez en la terminología de la revolución, Carranza usó la expresión “seguridad social”, dándole un significado de libertad y de justicia.

El proyecto de reformas reproducía buen número de la C. de 1857, sin ninguna modificación, pero contenía cambios más o menos sustanciales en los que fueron reformados y que se referían en otorgar garantías sociales y que ahora consagra nuestra C.; a saber: los aa. 3º, 5º, 27, 28, 123 y 130. Todos ellos referentes a la educación, libertad de trabajo individual, a la propiedad como función social, al reparto equitativo de la riqueza pública, al derecho del trabajo y seguridad social y el principio histórico de la separación del Estado y la Iglesia.

El proyecto de don Venustiano Carranza fue superado por los integrantes del Congreso, quienes redactaron y aprobaron una nueva carta magna, en los que se atrevieron a romper los moldes tradicionales de las Constituciones clásicas para incorporar en su seno las garantías sociales sin menoscabar el disfrute de los derechos que competen a las personas como particulares (garantías individuales) dentro de un régimen de justicia.

El 28 de diciembre de 1916 se designó una comisión para presentar una legislación obrera; dicha comisión fue presidida por el ingeniero Pastor Rouaix. El dictamen de la comisión fue presentado a la asamblea constituyente el 13 de enero siguiente y se denominó “Del trabajo y de la previsión social”; el día 23 de enero el Congreso aprobó, en mate-

ria de seguro social, las frs. XIV, XXV, XXIX del a. 123 constitucional, relativas a: XIV. “La responsabilidad de los empresarios de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; [...]”. XXV. “El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos”. XXIX. “Se considera de utilidad social, el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos; por lo cual, tanto el gobierno federal, como el de cada estado, deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole, para difundir e inculcar la previsión popular”.

La “institución” propuesta se encontraba relegada a un sistema rudimentario de previsión, que en nada favorecía a nuestros obreros; además, los métodos propuestos hacían difícil y frágil la posibilidad del establecimiento de un verdadero instrumento de seguridad social que los beneficiaba; por otro lado, este tipo de sistema dio lugar a finalidades netamente lucrativas para las empresas aseguradoras, y nunca representaron una garantía al ocurrir el riesgo al trabajador, ya que el patrón era el que contrataba los seguros directamente con las compañías privadas, las cuales con argucias legales de toda índole y procedimientos difíctulosos nunca representaron una verdadera garantía al acaecimiento del riesgo.

La aspiración que se trató de plasmar en la C. de 1917 en su a. 123, fr. XXIX, no alcanzó a garantizar lo que tanto anhelaban los trabajadores, como la libertad de justicia, la seguridad y dignidad ya en función de individuos como grupo o como sociedad. Así pues, para ha-

cer frente a estas deficiencias sociales hubo necesidad años más tarde, de intervenir legislativamente para su reforma.

Existieron algunos intentos sobresalientes antes de llegar al texto actual, sobre todo, para que los mexicanos alcanzaran y gozaran plenamente su derecho a la seguridad social, logrando primero la implantación del seguro social en México.

Proyecto de Ley del Seguro Social Obrero. Tocó al general Álvaro Obregón enviar al Congreso de la Unión, un proyecto de ley para la creación del Seguro Social Obrero, el cual se aprobó el día 2 de junio de 1921, y se publicó el día 9 del mismo mes y año. Este proyecto proponía un tipo de seguro voluntario.

El pensamiento y la acción del general Obregón fueron encaminados a tratar de dar solución a los problemas de los trabajadores cuando expresó: "Es preciso federalizar la legislación del trabajo, porque no hay razón lógica en el orden social y moral para conceder distintos derechos a los ciudadanos de una misma república".

Los aspectos más sobresalientes del proyecto de ley fueron:

"Art. 4. Se crea un impuesto que no excederá del diez por ciento adicional sobre todos los pagos que se hagan en el territorio nacional por concepto de trabajo.

Art. 5. El impuesto anterior constituirá la Reserva del Estado para atender con ella los derechos que esta misma ley crea en favor de la clase trabajadora del país, [...]

Art. 6. El impuesto a que se refiere el a. 4 se considerará como la participación de utilidades [...]

Art. 7. Los derechos que esta ley otorga a favor de los trabajadores, se dividen en tres clases:

I. Indemnizaciones por accidentes de trabajo;

II. Jubilación por vejez de los trabajadores, y

III. Seguro de vida de los trabajadores, [...]

El fondo de reserva de que habla el a. 5º se invertirá a través de instituciones de crédito para fomentar el aumento de capital que permitirá la construcción de habitaciones con fines de adquisición para los trabajadores."

Este proyecto no llegó a promulgarse; no obstante, llamó la atención sobre el sistema de seguro social que se trataba de implantar. Consciente de esta situación, el 30 de septiembre de 1924 el general Obregón presentó ante las cámaras legislativas una iniciativa de reformas al a. 123, con objeto de que el Congreso de la Unión expediera leyes sobre el trabajo que rigieran en toda la República a fin de reglamentar la formación de los salarios mínimos y la manera de llevar a cabo la participación de la utilidades entre los obreros; asimismo, se pretendía la modificación de la fr. XXIX del referido texto constitucional, que hacía obligatorio un "seguro de trabajo que contrataría el gobierno de la República. La fecha de este proyecto, firmado por el presidente Obregón, es del día 24 de julio de 1924, y presentando en la Cámara de Diputados el 30 de septiembre de ese mismo año".

Esta proposición no tuvo mayor fortuna que los proyectos anteriores, de modo que la legislación mexicana del trabajo debió seguir esperando para hacerse una realidad.

El primero de septiembre de 1925, en el informe que rindió a la nación el general Plutarco Elías Calles, se refirió al hecho de haber sido ya redactados dos proyectos de ley, uno sobre el segu-

ro obrero por accidentes y enfermedades propias del trabajo y otro referente a la reglamentación en el Distrito Federal, de las frs. XIV y XV del a. 123 constitucional; las dos iniciativas se presentaron ante la Cámara de Diputados "los días 3 de septiembre y 9 de noviembre. La primera disponía la creación de un Instituto Nacional de Seguros Sociales, tripartito en cuanto a su administración, pero cuya integración económica sólo habría de corresponder al sector patronal, y la otra, la más interesante, era la definición precisa de las responsabilidades de los empresarios en los accidentes de trabajo y en las enfermedades profesionales de sus empleados, así como la determinación del monto y forma de pago de las indemnizaciones correspondientes a tales casos".

Proyecto de Ley Federal del Trabajo. En los meses de noviembre y diciembre de 1928 se realizó en la ciudad de México una convención obrero-patronal en la cual se presentó el proyecto de Ley Federal de Trabajo. "En uno de los capítulos de este proyecto de ley se reglamentaba el establecimiento del seguro social, que comprendía en su redacción la implantación de seguros contra riesgos profesionales, riesgos no profesionales, invalidez, vejez, jubilación, muerte de los trabajadores, falta involuntaria del trabajo y necesidades de familia; el financiamiento sería tripartito: trabajadores, patrones, y el Estado, quienes administrarían la 'institución' por medio de una representación tripartita."

Las fuerzas sociales se agitaban en torno al problema y los estudios tendieron a la búsqueda de nuevas fórmulas cada vez más comprensivas y perfectas. En marzo de 1929 apareció un estudio del Departamento de Estadística Nacional, en el que se analizaron las posibili-

dades reales para el establecimiento del seguro social en la República con base en una serie de estadísticas con relación probable al número de asegurados, en cálculos aproximados al costo del sistema y en los probables efectos de la implantación del régimen, en la vida económica de México.

Durante el gobierno del general Plutarco Elías Calles surgió a la luz pública el 1 de marzo de 1929, el Partido Nacional Revolucionario, el cual hizo suyo y luchó por que se elevara la categoría de ley el proyecto de Seguro Social Obrero, en la forma concebida y presentada al Congreso de la Unión por el general Álvaro Obregón.

Siendo presidente interino de la República el licenciado Emilio Portes Gil, éste convocó en julio de 1929, al Congreso de la Unión, para celebrar un periodo extraordinario de sesiones para reformar la C. en su a. 123, fr. XXIX, en donde se trató de plasmar el ideario político de sus antecesores al tratar de conseguir la federalización de la legislación sobre el trabajo y la que fuera necesaria para poder emprender cualquier infracción importante y duradera relativa a esta materia; el 6 de septiembre de ese mismo año se publicó en el D. O. de la Federación esta reforma:

"Artículo 123 [...] fr. XXIX. Se considera de utilidad pública la expedición de la LSS y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos".

Esta reforma significó la supresión de las facultades que tenían los gobiernos de los estados para legislar sobre esta materia.

De esa fecha a la actual la multicitada fr. ha sido reformada en múltiples ocasiones, tratando de adecuarla al pro-

ceso de desarrollo sociopolítico y jurídico-económico de la nación; en el texto constitucional vigente, la fr. XXIX del a. 123, apartado A), se encuentra redactada de la siguiente manera:

“Es de utilidad pública la LSS, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”.

En la Segunda Convención Nacional del Partido Nacional Revolucionario efectuada el 4 de diciembre de 1933, en Querétaro, se aprobaron los siguientes principios en materia de seguros sociales:

“I. La implantación del seguro social obligatorio aplicable a todos los trabajadores y que cubra los principales riesgos no amparados por la LFT [...] Se expedirá una LSS en favor de los asalariados sobre la base de la participación de las 3 unidades concurrentes: Estado, trabajador y patrón en la proporción que señale un estudio previamente elaborado.

II. Se continuarán los estudios técnicos necesarios para llegar a la implantación de la ley correspondiente para el efecto de que los trabajadores puedan ser amparados en los riesgos no previstos por la LFT, tales como las enfermedades generales, maternidad, invalidez, parto, retiro por vejez, y

III. Será capítulo en materia de crédito dar los primeros pasos para la integración de un sistema de seguros que sustraiga del interés privado este importante ramo de la economía.”

Así las cosas, el licenciado Abelardo L. Rodríguez, en funciones de presi-

dente de la República, anunció en su informe de gobierno a la nación, el día 1 de septiembre de 1934, que había designado una comisión que trabajara en el Departamento de Trabajo encargada de elaborar un nuevo anteproyecto de LSS, que comprendiera un amplio campo de aplicación del seguro, con relación a los riesgos asegurables, a la manera de otorgar las primas y calcularlas según los riesgos, y a las aportaciones del seguro, según los casos de accidentes.

Tampoco este anteproyecto de ley llegó a promulgarse, sin embargo, su calidad fue relevante, pues en él se precisaron la determinación de los riesgos de accidentes del trabajo, enfermedad, maternidad, vejez e invalidez; se aceptó el principio de que el seguro debería ser obligatorio y sin fines de lucro, de gestión y cotización tripartita y amparo al obrero industrial y rural.

Durante la administración del general Lázaro Cárdenas del Río fueron elaborados varios proyectos de LSS. Fue partidario decidido de la promulgación de la misma; prueba de ello, fue que en tres ocasiones diferentes, en mensajes dirigidos a la nación, se refirió a su promulgación, siendo estos el del 1 de enero de 1935, el del 1 de septiembre de 1938 y el de 1 de septiembre de 1940.

“En términos generales, los proyectos elaborados comprendieron [...] los riesgos cubiertos ya mencionados, el financiamiento tripartito, protección del salario de los trabajadores, protección a trabajadores urbanos y de algunas actividades rurales, protección a los económicamente débiles, el riesgo profesional estaría a cargo exclusivamente de la empresa, la gestión se encomendaba al Instituto de Seguros Sociales, organismo con personalidad jurídica y autonomía en sus funciones, las prestaciones

serían en especie y en dinero, se advirtió que no sólo debía cubrirse la realización del infortunio, sino también prevenirlo, la aplicación de la higiene y la seguridad en el trabajo, etcétera."

Ley de Seguro Social Mexicano de 19 de enero de 1943. Al tomar posesión de la presidencia de la República el general de división Manuel Ávila Camacho, solemnizó el compromiso que significaba la multicitada fr. XXIX del a. 123 constitucional, al declarar: "No olvidemos que nuestros ideales de justicia colectiva están muy lejanos de haberse logrado; el desempleo y los bajos salarios que existen en nuestro país reclaman las oportunidades de vivir dignamente; el hombre que tiene trabajo necesita la certidumbre de que los beneficios de sus contratos colectivos sean permanentes y, por otra parte, todos debemos asumir, desde luego, el propósito que yo desplegaré con todas mis fuerzas de que un día próximo las leyes de seguridad social protejan a todos los mexicanos en las horas de adversidad, en la orfandad, en la viudez de las mujeres, en la enfermedad, en el desempleo, en la vejez, para sustituir este régimen secular que por la pobreza de la nación hemos tenido que vivir."

En 1941 fue creado por el licenciado Ignacio García Téllez, a la sazón secretario del Trabajo y Previsión Social, el Departamento de Seguros Sociales, con las siguientes atribuciones: "estudio de proyectos que se relacionan con el establecimiento de seguros sociales sobre vida, invalidez, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes, de acuerdo con lo ordenado en la fr. XXIX del a. 123 constitucional; recopilación de datos estadísticos e informaciones necesarias para el desarrollo de los trabajos antes indicados y, vigilancia

del cumplimiento de las normas legales del seguro social."

El Departamento de Seguros Sociales elaboró un nuevo anteproyecto de la ya multicitada ley, que sirvió de base a la comisión técnica redactora de la LSS creada el 2 de junio de 1941 e integrada con cinco representantes del Estado, siete de los patrones y siete de los trabajadores. Laboró ininterrumpidamente un año, y para el mes de noviembre de 1942 ya se disponía de favorables opiniones técnicas internacionales y del país, así como de organizaciones obreras y patronales. "Para difundir el mencionado anteproyecto, se promovió un ciclo de conferencias que inauguró el presidente Ávila Camacho en donde recalcó que la seguridad social no es un acto de beneficencia y caridad sino un principio humano que eleva el nivel espiritual de quien lo disfruta que ahonda en el hombre el deber de servir mejor a la comunidad que lo permite y lo garantiza".

Dicho proyecto trataba aspectos de gran importancia dentro del seguro social, como los siguientes riesgos: accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, enfermedades generales y maternidad e invalidez, vejez y muerte, dando derecho a la asistencia médica y subsidio. El motivo de ser tratados en forma abundante y específica fue por considerarse éstos los que mayores estragos causaban y causan en los sectores populares de la población, tanto por el volumen de víctimas que las estadísticas revelan cuanto por los perjuicios que causan a la base económica de las clases pobres.

De la misma forma se establece la obligatoriedad para los sujetos que en forma triangular están obligados, a saber: el Estado, los patrones y los tra-

jadores, se establece a las personas exentas de esta obligación pero que pueden disfrutar del seguro social, las aportaciones y las cuotas. Su determinación y establecimiento son materia de estudio en este anteproyecto; de la misma forma se clasifica al salario y se le da una protección al salario mínimo.

En materia de seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad se habla de los subsidios. En lo que se refiere específicamente a la maternidad, se da la ayuda para la lactancia y el periodo en que la mujer podrá gozar para el desarrollo primario de su hijo.

Dentro del seguro de invalidez, vejez, cesantía y muerte, se determina el estado de invalidez, el objeto del seguro de vejez, la desocupación, las pensiones, los servicios preventivos, las pensiones de viudez y orfandad, el seguro contra el riesgo de muerte, las conceptuaciones de lo que es el matrimonio, de beneficiaria, continuación voluntaria, conservación de derechos, etcétera.

Opinión de la Organización Internacional de Trabajo sobre el Anteproyecto de Ley del Seguro Social (4 de agosto de 1942). El tratar de transcribir íntegramente esta opinión sería demasiado extensa, por lo que sólo se reseñará la parte introductoria de ésta, y los principales puntos técnicos de la misma.

“La iniciativa tomada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social bajo la dirección del licenciado Ignacio García Téllez, al presentar el proyecto de LSS, marcará una etapa de la evolución social y económica de México [...] características del proyecto de ley, proyecto extenso y completo, proyecto moderado y completo, cálculos actuariales y garantía del equilibrio financiero permanente, [...] La Oficina Internacional del Trabajo, consciente del valor intrín-

seco de la iniciativa está animada del deseo de ver a México dotado de un régimen general de seguro social obligatorio, sistema que la experiencia común de los países de América y otros continentes conforma como el medio más racional y eficaz de la seguridad social y económica. El proyecto de ley sólidamente elaborado y técnicamente fundado, proporciona la oportunidad para ello”.

Aprobación del Proyecto de Ley por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (Santiago de Chile, a 14 de septiembre de 1942). Las consideraciones de las delegaciones a la Conferencia Interamericana de Seguridad Social en torno a la iniciativa mexicana de la LSS son amplias y extensas, por lo que sólo transcribiremos la última parte de la consideración V: “La iniciativa mexicana de la Ley de Seguro Obligatorio merece su aprobación y aliento, porque constituye un código de seguridad social científicamente elaborado, con todas las perspectivas de viabilidad en su realización, al par que representa una firme garantía técnica para establecer en México el Seguro Social en beneficio de las clases productoras y de la prosperidad de la nación mexicana”.

Las delegaciones de los países latinoamericanos que intervinieron fueron las siguientes: Chile, Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Promulgación de la Ley. El 10 de diciembre de 1942, el presidente de la República, Manuel Ávila Camacho, firmó la iniciativa de LSS, para ser enviada a la Cámara de Diputados, la cual la aprobó el 23 del mismo mes y año, con

dispensa de trámite; asimismo, el día 29 la Cámara de Senadores aprobó dicho proyecto.

El 31 de diciembre de 1942 fue decretada la Ley, y publicada en el *D. O.* de la Federación el 19 de enero de 1943.

Además de los aspectos que se contenían en el proyecto de LSS se establece la creación del IMSS. La creación de este Instituto fue para cubrir la necesidad social que representa el seguro social, en virtud de que éste constituye un servicio público. "De conformidad con el criterio sustentado por los tratadistas del derecho administrativo, servicio público es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y controlado por los gobernantes por ser indispensable para la realización y desenvolvimiento de la interdependencia social, y porque, además, es de tal naturaleza que no puede ser completamente eficaz sino mediante la intervención del Estado."

Organización del Instituto Mexicano del Seguro Social. El 6 de enero de 1943, trece días antes de que se publicara en el *D. O.* de la Federación la LSS, el presidente de la República, general de división don Manuel Ávila Camacho, actuando provisoriamente, designó al licenciado Vicente Santos Guajardo, primer director del Instituto en uso de las facultades que le concedían el a. 1º transitorio de la Ley; designó además a los miembros del Primer Consejo Técnico, órgano que funcionaría durante dos años con todas las atribuciones que la ley concedía a la asamblea general y a la comisión de vigilancia.

Los primeros actos trascendentes del Instituto, una vez que hubo establecido su incipiente organización administrativa, fueron:

"La implantación del régimen de seguridad social precisaba de la afiliación obligatoria de patrones, trabajadores y beneficiarios, para definir las ramas del seguro que se implantarían inmediatamente y en qué circunscripción territorial."

También era indispensable la afiliación para calcular el monto de las aportaciones que habían de ser cubiertas por los sectores obrero-patronal, y el Estado, de acuerdo con la clase, riesgos, grupos de salarios y la deducción de las equivalencias entre las prestaciones estipuladas en los contratos colectivos del trabajo, en febrero de 1943, llegó a la ciudad de México el subdirector de la Oficina Internacional del Trabajo, Oswald Stein, para colaborar en los planes iniciales del Instituto. Sugirió que se procediera lo antes posible a la inscripción general de empresas y de trabajadores, mediante cédulas de registro de empresas y boletas de inscripción individual de trabajadores.

El 14 de mayo de ese mismo año se publicó el Reglamento de la LSS en lo relativo a la inscripción de trabajadores y patrones, y el funcionamiento de la Dirección General del Instituto y sesiones del Consejo Técnico.

El 15 de mayo de 1943 se dio a conocer el decreto que implantó en el D. F. los seguros obligatorios de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, no profesionales y otros que en él se indican.

El 1 de septiembre de 1943 se hizo efectivo el primer contrato colectivo de trabajo entre el Instituto y el sindicato de trabajadores.

El 15 de febrero de 1944 se acordó declarar de utilidad pública la construcción de hospitales requeridos por el IMSS y se autorizó la enajenación de

terrenos al mismo Instituto fuera de subasta pública.

El 7 de marzo de 1944 se publicó el Reglamento de Clasificación de Empresas, Grados de Riesgo y Cuotas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

El 18 de abril se publicó el Reglamento sobre Pago de Cuotas y Contribuciones al Seguro Social.

El 6 de octubre de 1944 se declaró de utilidad pública la construcción de edificaciones que se destinarían para el establecimiento de oficinas generales, laboratorios químicos y farmacia central del Seguro Social.

El 24 de noviembre de ese mismo año se modificó el a. 135 de la LSS, decreándose que la obligación de pagar las cuotas tendría carácter fiscal, y por lo tanto se autorizó el cobro de las mismas por la vía económico-coactiva.

El 18 de diciembre se publicaron las bases para la designación de los miembros obreros y patronales de la Asamblea General del Instituto y para calificar la elección.

El 4 de enero de 1945 se publicó el Reglamento de la Asamblea General del Instituto respecto a las organizaciones de trabajadores que tenían derecho a intervenir en la designación de los miembros del sector obrero que formarían parte de la misma.

Estas disposiciones fueron proyectadas originalmente por los especialistas del Instituto y discutidas por el Consejo Técnico.

En el periodo 1946-1952, siendo director del Instituto el señor Antonio Díaz Lombardo, se logró integrar recursos materiales y humanos, creando e instalando el primer hospital "La Raza", instalaciones para el personal administrativo en Paseo de la Reforma. Se reforma la

Ley al corregir el régimen financiero en tratándose de las enfermedades generales y la maternidad; asimismo, se trata de aumentar el monto de las pensiones por invalidez, viudez, vejez y enfermedad.

Siendo presidente de la República el licenciado Adolfo Ruiz Cortines y siendo el director general del Instituto don Antonio Ortiz Mena, se llevó a cabo una reorganización administrativa para asegurar el equilibrio financiero de la institución mediante planes de inversiones que permitieran la construcción de grandes unidades hospitalarias de tercer nivel; dotar de casas a los trabajadores, así como asegurar el pago oportuno de subsidios y pensiones, para finalizar con el sistema de medicina familiar en el Distrito Federal. Cabe mencionar que en esos años México fue primera sede en América de la reunión plenaria de la Asociación Internacional de Seguridad Social.

El presidente López Mateos continuó con la política de crecimiento en materia de seguridad social, en particular en lo referente al número de asegurados y beneficiarios. Debido a las reformas a la ley del trabajo en 1962, quedaba a cargo de dicho Instituto el proporcionar los servicios de guardería infantil para hijos de las trabajadoras. Durante este periodo se expedieron dos importantes disposiciones: el Reglamento del Seguro Obligatorio de los Trabajadores Temporales y Eventuales Urbanos, y el Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores del Campo.

En el periodo 1964-1970, siendo presidente el licenciado Gustavo Díaz Ordaz, se atendió a que los servicios que prestaba dicha "institución" fueran en forma rápida, eficaz y humanitaria; logrando a la vez un equilibrio financiero, garantizando su permanente desarrollo.

Es en el año de 1963 cuando se determina el aseguramiento de los mineros, con el único requisito de analizar de manera separada las condiciones de cada tipo de actividad previamente a su inscripción.

La política del presidente Luis Echeverría (1970-1976) en esta materia fue de carácter expansionista, en virtud de las modificaciones que se hicieron a la ley de la materia. En marzo de 1973 se aplicaron los beneficios del régimen obligatorio y se extendió la seguridad social a los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados, incluyéndose asimismo a los trabajadores de industrias familiares y demás trabajadores no asalariados.

En el sexenio de 1976 a 1982 se estableció un programa entre IMSS-Coplamar, cuyo objetivo principal era cubrir los derechos que la gente del sector campo tuvieran derecho al IMSS. Una disposición de capital importancia es la relativa al acuerdo presidencial que norma las relaciones entre el Seguro Social y la Secretaría de Hacienda en lo relativo al cobro de las liquidaciones declaradas de carácter fiscal por la ley.

Para 1982, debido a la grave crisis económica, el gobierno de la República se vio obligado a reestructurar sus políticas económicas para volverlas más austeras y para optimizar su existencia, sin que ello implicara mayores cargos al erario, manteniendo intacta la calidad de las prestaciones que brindaba.

Bajo la dirección del licenciado Ricardo García Sáinz se propuso ampliar las funciones que caracterizaban al Instituto como un organismo de solidaridad, justicia social y redistribución de la riqueza, sin afectar su equilibrio financiero, ni dejar de proporcionar servicios y prestaciones de manera eficiente, oportuna y con elevado sentido humano.

El presidente actual, Carlos Salinas de Gortari, durante su gestión se propuso mejorar la calidad de los servicios institucionales en beneficio de los derechohabientes, reforzar los servicios de salud reproductiva y de planificación familiar.

A cincuenta años de su fundación, el IMSS continúa siendo paradigma del proyecto de nación que queremos: solidaridad, libertad y justicia social con sus principios irrenunciables fortalecidos dentro del proceso modernizador y el renovado compromiso del gobierno federal con los que menos tienen.

Héctor Gastón RIESTRA CÓRDOVA

Intoxicación. Es la reacción de un organismo a la absorción de sustancias exógenas o endógenas que pueden producir alteraciones graves o la muerte.

SUBDIRECCIÓN MÉDICA del ISSSTE

Invalidez permanente. "Inválido", del latín *invalidus*, que no tiene fuerza.

En la actualidad, decidir si existe o no estado de invalidez corresponde exclusivamente al médico que dictamina.

En cuanto al requisito de que la invalidez no provenga de riesgo de trabajo, es evidente su razón de existir, ya que los riesgos de trabajo tienen protección específica en la rama correspondiente, y ello no amerita mayores explicaciones, fundamentado en el a. 66 de la LSS y el primer párrafo del a. 75, así como de las fracciones II, IV y IX del a. 92 del mismo ordenamiento legal.

La incapacidad debe ser derivada de una enfermedad o accidente no profesionales o por defectos o agotamiento físico o mental, o bien cuando se padezca una afección o se encuentre en un estado de naturaleza permanente que le impida trabajar.

El a. 134 de la LSS dispone que el derecho a la pensión de invalidez comienza "Desde el día en que se produzca el siniestro, y si no puede fijarse el día, desde la fecha de la presentación de la solicitud para obtenerla". Convienen que precisemos el concepto de siniestro, porque la invalidez puede provenir de un accidente o enfermedad, que podrían no originar invalidez, están protegidas por la rama de enfermedades y maternidad.

En los aa. 174 y 175 de la LSS se encuentran disposiciones que dan una visión general de la situación del pensionado por invalidez.

a) No debe percibir en un nuevo empleo que lo obligue al aseguramiento, un salario igual o superior al que perciba al jubilarse;

b) No puede percibir al mismo tiempo pensión por riesgo de trabajo y por invalidez no profesional, sino en el caso de que la suma de ambos no exceda el 100% del salario del grupo más alto de los que se tomaron en cuenta para determinar la cuantía de las pensiones concedidas;

c) No puede gozar de la pensión de invalidez de su cónyuge asegurado, pero esta limitación no es absoluta, porque el a. 124 de la LSS señala la posibilidad de recibir ambas pensiones en ciertos casos, y recordamos la posible inconstitucionalidad de estos preceptos por privar injustificadamente y sin previo juicio de sus derechos a los particulares, contrariando lo dispuesto por los aa. 14 y 16 constitucionales.

d) El pensionado por invalidez no puede tener al mismo tiempo pensión como accidente de un hijo que hubiere asegurado, sino en el caso de que la suma de ambas pensiones no rebase el 100% del salario mayor de lo que sirven de base para calcular las pensiones (a. 124 de la LSS).

En el a. 175, fr. I, de la LSS, se prevé claramente que el pensionado por invalidez no puede gozar al mismo tiempo de una pensión por vejez o cesantía.

Invalidez permanente es *la pérdida de facultades o aptitudes de una persona que la imposibilitan para desempeñar cualquier trabajo por el resto de su vida*.

Estado de invalidez. En estas condiciones, se establece que, para que pueda considerarse existente el estado de invalidez, se requiere que el obrero, por enfermedad o accidente no profesional, se halle imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo proporcionado a sus fuerzas, a sus capacidades y a su ocupación anterior, una remuneración equivalente por lo menos a un tercio de la que, en la misma región, recibe habitualmente un trabajador sano del mismo sexo, semejante capacidad, igual categoría y formación profesional análoga.

No exige para conceder este seguro, como lo hacen legislaciones más severas, que el obrero se encuentre incapacitado de manera total y permanente para desempeñar cualquier trabajo, sino que se halle en las condiciones antes mencionadas.

Enrique SARIÑANA OLAVARRÍA