

EL REGIMEN DE SEGURIDAD

SOCIAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN MÉXICO

(Antecedentes históricos)

Próspero López Cárdenas

En el desarrollo histórico de la clase trabajadora y la normatividad jurídica laboral en nuestro país, el sector integrado por la fuerza de trabajo utilizada por el Poder Público ha tenido un trato especial diferenciador que estimula su separación de los demás sectores laborantes, a través de prestaciones identificadas con lo que hoy llamamos seguridad social.

En efecto, mientras la Constitución liberal de 1857 y el Código Civil de 1870 no otorgaban a la fuerza de trabajo, en general, prestaciones que cubrieran los riesgos de la incapacidad para trabajar o la muerte, el 13 de marzo de 1868 se discutió, en el Congreso, una iniciativa de Ley del gobierno liberal de Benito Juárez, en cuyos artículos 2o. y 3o., se disponía: " *Artículo 2o.* A los familiares de los jefes, oficiales, y tropa que sucumban en cualquier acción de guerra o a consecuencia de ella, sosteniendo la causa nacional, se les considerará con el Montepío correspondiente". " *Artículo 3o.* A los ciudadanos jefes, oficiales, y tropa que se inutilicen en acción de guerra, sosteniendo las leyes de la nación, se le concederá sus retiros respectivos".¹

Estas prestaciones de seguridad social van a ser confirmadas y ampliadas en la Ley de pensiones, promulgada

por el presidente Porfirio Díaz, y publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de fecha 29 de mayo de 1896, en cuyo artículo 1o. se disponía: "Todas las pensiones, licencias ilimitadas y recompensas pecuniarias que hasta la fecha de la presente ley, han sido decretadas por el Congreso, así como las concedidas por el Ejecutivo de la Unión con arreglo a las leyes que han regido sobre premios y recompensas por servicios prestados a la nación, defendiendo su independencia, integridad y honra, sus instituciones políticas constitucionales y los poderes de ellas emanados, seguirán pagándose a los interesados a quienes se haya expedido el respectivo título o patente".²

En esta ley ya se fija una base cuantitativa para las pensiones a favor de familiares de miembros del Ejército, cuando en su artículo 3o., señala: "A las familias de los generales, jefe y oficiales del Ejército que sucumban en campaña, sosteniendo la Constitución Política de la República y las autoridades legítimas que de ella emanan, se les concederá una pensión anual de la mitad del sueldo del último empleo que aquellos hubieren disfrutado". En cantidades, las tarifas de pensiones iban de 7 a 140 pesos mensuales.³

1. *Diario Oficial* de la Federación de 26 de marzo de 1868, núm. 86, tomo II.

2. *Diario Oficial* de la Federación, Decreto de ley de pensiones de 29 de mayo de 1896.

3. *Diario Oficial* de la Federación de 29 de mayo de 1896.

También en esta ley ya se señalan a los familiares que se consideran derechohabientes de pensiones —y su orden de prelación— al prevenir en su artículo 6o.: "Tendrán derecho a las pensiones y montepíos militares, donde la muerte del causante: I. Su esposa legítima, mientras permanezca viuda, con obligación de sostener y educar a los menores si los hubiere. II. Sus hijos legítimos que se hallaren huérfanos, o cuyas madres pasaren a segundas nupcias; los primeros hasta cumplir 21 años o antes si obtienen algún empleo público, y las segundas hasta que tomen estado o mueran. III. La madre viuda mientras no contraiga nuevo matrimonio, y en el caso de que el causante no deje esposa ni hijos menores. IV. El padre sexagenario, a falta de las personas señaladas en las tres fracciones anteriores, siempre que carezca de bienes o empleo".

Esta ley se aplicó durante todo el régimen porfirista, pues aunque en 1904 y 1906 se expidieron leyes sobre riesgos de trabajo en el Estado de México y el de Nuevo León, éstas no incluyeron a los empleados del gobierno.

Con la caída del régimen porfirista y el inicio de la Revolución de 1910, estas normas sobre pensiones desaparecieron, y sólo vamos a ver resurgir la posibilidad de prestaciones de seguridad social en la etapa de triunfo de la fracción carrancista, cuando algunos gobernadores de estados, como Yucatán, expidieron leyes laborales, como la Ley del Trabajo de Salvador Alvarado del 11 de diciembre de 1915, que analizaremos en seguida.



Esta ley incluye dentro de sus sujetos a los trabajadores del estado, al señalar en su artículo 115: "Los preceptos de esta ley comprenden al Estado y a los municipios...", por lo que le resultarán aplicables sus disposiciones sobre riesgos de trabajo y seguridad social que establece en sus artículos 92 al 137.

Para prevenir los riesgos de trabajo, esta ley, en su artículo 92, ordenaba que los centros de trabajo: "I. Deberán conservarse en perfecto estado de limpieza; II. Deberán evitarse las emanaciones provenientes de los albañiles, excusados, sumideros y cualquiera otra que fueran nocivas; III. Deberán estar ventilados en tal forma que hagan inofensivos en lo posible los gases, vapores, polvos y demás impurezas producidas en el curso de los trabajos industriales o naturales y que puedan ser perjudiciales a la salud; IV. No deberán aglomerarse durante el trabajo mayor número de personas, que el que dada la capacidad de aire respirable, pueda caber sin perjuicio para la salud de las mismas..."⁴

En cuanto a accidentes de trabajo, esta ley prevenía, en su artículo 107, una serie de indemnizaciones según el grado de incapacidad que produjeran. Así, si el accidente generaba una incapacidad temporal, el patrón estaba obligado a pagar al trabajador 'su salario íntegro desde el día que tuvo lugar el accidente hasta el en que se halle en condiciones de volver a trabajar".

Cuando la incapacidad que se produjera fuera permanente y absoluta para todo trabajo, el patrón debería pagar una indemnización igual al salario de dos años; y cuando la incapacidad sea parcial y permanente, el patrón deberá otorgar al trabajador otro trabajo compatible con su estado, con igual remuneración, o a satisfacer una indemnización equivalente a un año de salario.

Igualmente el patrón estaba obligado a otorgar la asistencia médica y farmacéutica al obrero hasta su recuperación o declaración de incapacidad permanente.

Cuando el accidente produjera la muerte, el patrón estaba obligado a sufragar los gastos del sepelio, por una cantidad máxima de 50 pesos oro mexicano, y a indemnizar a la viuda, descendientes menores de 16 años o ascendientes con una suma igual al salario de dos años que disfrutaba el trabajador. Pero, cuando existía aprobación del Departamento del Trabajo del Estado, el patrón podría substituir la indemnización por una pensión vitalicia equivalente al 20% del salario anual del trabajador fallecido.⁵

El artículo 114 de esta ley, permitía a los patrones substituir la obligación de indemnizar por riesgos de trabajo, a través de seguros que contratara con sociedades debidamente constituidas y aceptadas por el Departamento de Trabajo, siempre que la suma que recibiera el obrero fuera igual a la señalada por la ley.

4. *Gaceta Oficial del Estado de Yucatán* de 11 de diciembre de 1915.

5. *Ídem*.

En una clara tendencia hacia la integración de la seguridad social de los trabajadores, esta ley disponía en sus artículos 135 y 136, la organización de una sociedad mutualista que con aportaciones del trabajador, protegiera los riesgos producidos por la vejez, y la muerte.

Resultaba evidente la no participación del Estado y los patrones con aportaciones económicas para cubrir estos riesgos de los trabajadores, y por tanto su no responsabilidad.

Esta tendencia a la promoción de instituciones de previsión social por parte del Estado, se va a expresar en el artículo 123 de la Constitución Federal de 1917, en su fracción XXIX: "Se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos; por lo cual tanto el gobierno federal como el de cada estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular".

Cabe señalar que de conformidad con el dictamen y texto definitivo del artículo 123 expedido por los Constituyentes de Querétaro, esta disposición regulaba al "trabajo en general", y a "todo contrato de trabajo", lo cual incluía al trabajo prestado al Poder Público por los empleados gubernamentales.⁶

Sin embargo, cabe recordar que el original artículo 123 constitucional de 1917, dejaba como facultad del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados, el reglamentar lo dispuesto por él a través de leyes del trabajo, lo que nos obliga a revisar algunas de las legislaciones locales laborales que surgieron en relación a prestaciones de seguridad social para trabajadores al servicio del gobierno.

En este sentido, encontramos que existieron leyes que excluyeron de su ámbito de aplicación a los empleados del Poder Público, y de esta manera los dejaban fuera de las prestaciones de seguridad social que otorgaban. Tal fue el caso del Código de Trabajo del Estado de Yucatán, expedido el 16 de diciembre de 1918, en cuyo artículo 4o., fracción II, se excluía de sus sujetos a los Poderes Públicos al disponer que "se consideran como patrones: III. Todo el que utilice el trabajo humano, con excepción de los Poderes Públicos del Estado y los Municipios".

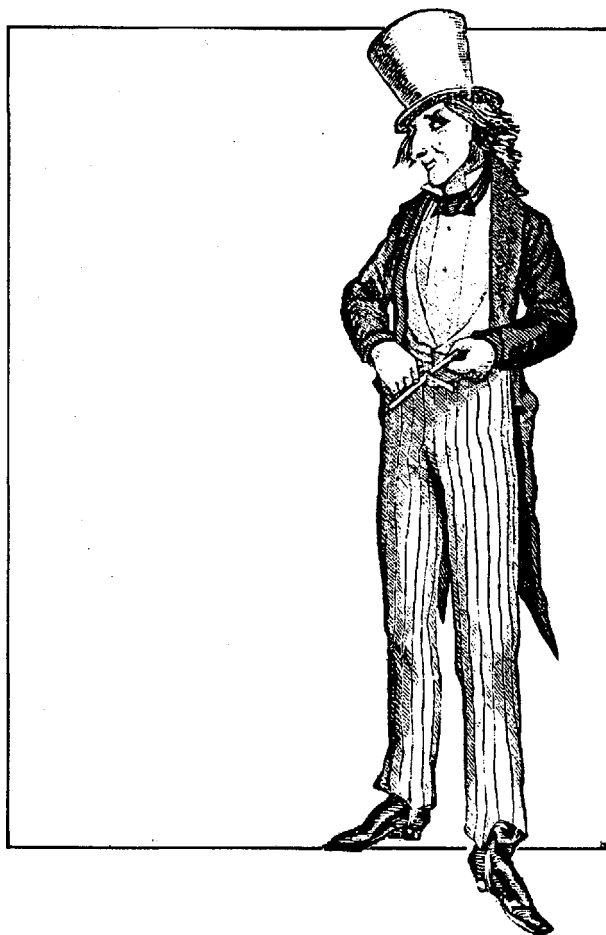
Pero también existieron leyes locales de trabajo que incluyeron, de manera expresa, en sus disposiciones, como sus sujetos a los empleados del gobierno, como la Ley reglamentaria del artículo 123 de la Constitución General de la República, del Estado de Coahuila (1920) en cuyo artículo 3o. se disponía: "Para los efectos de esta ley se consideraban como patrones a los individuos o personas morales que sean propietarios, gerentes, presidentes, jefes de empresas, contratistas o que tenga la dirección de los establecimientos mercantiles, rurales, industriales;

de fábricas o talleres: a los que tengan a su servicio directo a persona o personas para su uso doméstico, y a los Poderes Públicos del Estado y sus Municipios por lo que se refiere a las relaciones con los empleados de los diversos ramos de la Administración Pública". En consecuencia, las disposiciones sobre accidentes de trabajo que establecía esta ley en sus artículos 194 y 298 eran aplicables a los empleados del Gobierno, así como las normas que obligaban a los patrones, "en casos de enfermedad, contraída durante el periodo del contrato, y la cual no sea contraída por efectos de vicios, pagar a los operarios, de ambos sexos, medio sueldo, aunque no trabaje, y proporcionarle, además, la asistencia médica y medicinas para su curación".⁷

Otra ley que reconoció a los empleados del Gobierno derecho a prestaciones de seguridad social, fue la Ley del Trabajo del Estado de Chihuahua, expedida en 1922, que en su artículo 1o. disponía: "Artículo 1o. La presente ley se aplicará a todo trabajador que personalmente ejecute una labor material o intelectual como dependiente de cualquier ramo del Poder Público del Estado o de la Administración Municipal, considerándose a éstos como patrones".⁸ Por ello, las dependencias gubernamentales estaban obligadas a pagar a sus trabajadores las indemnizaciones por accidente de trabajo.

7. *Gaceta Oficial del Estado de Coahuila* de 13 de octubre de 1920.

8. *Gaceta Oficial del Estado de Chihuahua* de 5 de julio de 1922.



En algunos estados de la República se dictaron leyes especiales sobre riesgos profesionales, como fue el caso de Veracruz, en donde con fecha 24 de junio de 1924 se expidió, por el gobernador Gonzalo Vázquez Vela, una Ley sobre riesgos profesionales, que incluyó a los empleados del Poder Público cuando en su artículo 7o. dispuso: "Para los efectos de esta ley, se entienden por patrón el particular, la compañía, el Estado o los Ayuntamientos propietarios de la obra, explotación, negociación o industria donde se compra o ejecute el trabajo, y por operario, trabajador u obrero: todo aquel que ejecuta habitualmente un trabajo cualquier por cuenta ajena".

La responsabilidad del estado y los ayuntamientos frente a los accidentes y enfermedades que sufrieran sus empleados se confirmaba en el artículo 8o. de la citada ley.

En esta ley se establecían diversas obligaciones a cargo de los patrones, como el estado y los ayuntamientos, cuando sucedían accidentes, según la incapacidad que generaran los mismos.

Así, cuando se provocaba una incapacidad temporal, se debería pagar al trabajador su salario íntegro por todo el tiempo que durara la misma, hasta un máximo de doce meses.

Si la incapacidad que se produjera era permanente parcial, la indemnización que tendría que pagar el patrón sería de acuerdo a una tabla, sin que pudiera exceder a seiscientos días de salario.

Si se producía una incapacidad permanente total, la .. indemnización consistiría en el "importe de la mitad del salario que disfrutaba el trabajador al tiempo de realizarse el riego, o en una cantidad equivalente al importe de cuatro años de salario". Cabe señalar que en la primera alternativa la cantidad sería una renta vitalicia, es decir lo que hoy sería una pensión.

En el caso de que el accidente produjera la muerte a) trabajador, sus familiares tendrían derecho al pago de un mes de sueldo por concepto de gastos funerarios, y a una indemnización equivalente al importe de dos años de salarios.⁹

Otra obligación de los patrones era la de proporcionar asistencia médica y farmacéutica, que comprendía la hospitalización, cirugías, medicinas y aparatos ortopédicos.

Estas obligaciones de los patrones, como el estado y los ayuntamientos, podían ser cumplidas directamente o a través de seguros que contrataran con una sociedad debidamente constituida y aprobada por el gobierno del estado, "siempre a condición de que la suma que el obrero reciba no sea inferior a la que señalaba la ley". Las primas del seguro serían pagadas íntegramente por los patrones, aun después de que despidieran a un trabajador, hasta

que encontrara nuevo trabajo, a menos que la Junta de Conciliación y Arbitraje declarara el despido como justificado.

Los patrones también estaban obligados "a reponer en su ocupación al trabajador que haya dejado de desempeñarla, por haber sufrido algún accidente de trabajo o enfermedad profesional, en cuanto esté capacitado para reanudar sus labores".¹⁰

En iguales términos de esta ley sobre riesgos profesionales del estado de Veracruz, se expidió en el estado de Tamaulipas una Ley de Trabajo que obligaba los Poderes Públicos a otorgar prestaciones a sus empleados que sufrieran accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, en fecha 6 de junio de 1925, ya que en su artículo 221 establecía: "El Estado, los Ayuntamientos y establecimientos públicos o de beneficencia, serán también responsables de los riesgos profesionales que se realicen en las personas de sus trabajadores o empleados..."¹¹

El proceso de desarrollo de la normatividad sobre seguridad social de los empleados públicos en México, tienen su primera expresión sistematizada en la Ley general de pensiones civiles de retiro, expedida el 12 de agosto de 1925 por el gobierno de Plutarco Elías Calles.

Esta ley consideraba, como sus sujetos, a " todos los en -cargados de un servicio público que no sea militar inclu-

10. *Ídem.*

11. *Periódico Oficial* del Estado de Tamaulipas, Decreto No. 61 de 6 de junio de 1925.



9. *Gaceta Oficial del Estado de Veracruz-Llave* de 24 de junio de 1924.

yendo los de carácter docente, y cuyos cargos y remuneraciones estén enumerados en las leyes orgánicas del respectivo servicio o en el Presupuesto de Egresos, o que en virtud de disposición legal, sean pagados con cargo al erario federal o al de Distrito o Territorio respectivo...", en su artículo 3o., lo que significaba que quedaban excluidos de la misma los empleados de los gobiernos estatales y de los ayuntamientos municipales.

También quedaban excluidos de la ley, según el citado artículo 3o., los diputados y senadores, los que sirvieran mediante contrato; y los que tenían remuneración como honorarios o comisión proporcional al trabajo desempeñado o a los resultados obtenidos.

Sin embargo, en su artículo 4o., esta ley permitía que se incorporaran a su régimen de manera voluntaria: el Presidente de la República, los secretarios y subsecretarios del Despacho, los gobernadores del Distrito y Territorios Federales, los jefes de los departamentos administrativos, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito, los jueces de distrito, los legisladores y los jueces de primera instancia del Distrito y Territorios Federales, y cualesquiera otros funcionarios legalmente inmóviles.

Cabe señalar que la exclusión de los empleados militares que hace el artículo 3o., citado, generó en 1926 la expedición de otra ley alterna sobre los retiros y pensiones de los mismos.

Esta ley tampoco hacía diferencia entre funcionarios y empleado, de tal manera que sus sujetos tanto a los que dirigían como a los que ejecutaban el trabajo en las dependencias del gobierno federal, según su artículo 6o.

Los funcionarios y empleados sujetos a esta ley, tenían derecho a recibir pensiones (rentas periódicas) por retiro cuando: "I. Cumplan sesenta años de edad y hayan trabajado cuando menos durante 15 años; II. Se inhabiliten física o intelectualmente de manera permanente por causa de su servicio, sea cual fuere el tiempo de servicios, y siempre que no haya habido culpa en el funcionario; III. Se inhabiliten física o intelectualmente de manera permanente por causas ajenas al servicio, si tienen por lo menos 10 años trabajando, y la incapacidad no sea consecuencia del abuso de bebidas o sustancias nocivas ni de otros actos de mala conducta".

También tenían derecho a recibir pensión los familiares de los funcionarios o empleados que fallecieron en el cumplimiento de sus deberes, o a consecuencia de él, sea cual fuere el tiempo de sus servicios. El monto de las pensiones estaba determinado por la causa de la misma, sobre el sueldo del empleado sin tomar en cuenta ingresos adicionales como gratificaciones, sobresueldos o comisiones.

Así, en el caso del retiro por cumplir cuando menos 60 años de edad y tener como mínimo 15 años de servicios, la pensión sería del uno y medio por ciento del promedio de los sueldos disfrutados en los cinco años anteriores, mul-

tiplicado por el número de años de servicios. En el caso de retiro en virtud de inhabilitación física o mental por causas de servicio, la pensión sería de la mitad del sueldo que disfrutara el empleado en el momento de ocurrir la incapacidad. En caso de incapacidad generada por causas ajenas al servicio, el monto de la pensión equivaldría al uno por ciento del promedio de sueldos de los cinco años anteriores, multiplicado por el número de años de servicios.

Las pensiones para familiares del empleado que falleciera por cumplimiento de sus deberes o a consecuencia de ello, sería igual a la mitad de la que correspondiera al empleado.

Aparte de las pensiones por retiro, esta ley otorgaba a los empleados y funcionarios públicos federales otras prestaciones de naturaleza económica como: I. Préstamos hipotecarios hasta por \$5,000.00 a los empleados con cinco años de servicios continuos, cuando menos; con el fin de comprar casa habitación o construirla; II. Préstamos hipotecarios hasta por \$15,000.00 para compra de tierras de cultivo, a los funcionarios que tengan por lo menos 10 años de servicios; III. Casas habitación en propiedad o en arrendamiento; IV. Préstamos personales que no excedan de \$3,000.00 a los empleados que tengan cinco años de servicios.



El financiamiento de las pensiones y prestaciones mencionadas se generaba en un fondo que se formaba con: I. El descuento forzoso sobre el sueldo de los empleados durante todo el tiempo de servicios, de acuerdo a su edad según una tabla; II. El 10% del sueldo de los primeros 30 días de los empleados que entren o que vuelvan al servicio, después de haber estado separados por más de seis meses; III. La diferencia de sueldo correspondiente a 30 días en cada ascenso definitivo; IV. Las subvenciones y suplementos de la Federación, el Distrito y Territorios Federales; V. El producto de los préstamos que se otorgaran; VI. El importe de las pensiones que caducaran; VII. Producto de multas impuestas; VIII. Donaciones, herencias y legados que hicieren o se dejaren a favor del fondo.¹²

Este fondo y las prestaciones establecidas por la ley, eran administradas por una dependencia del gobierno federal, llamada Dirección de Pensiones Civiles, cuyo órgano superior era una junta directiva integrada por siete representantes designados por el Ejecutivo Federal y el gobernador del Distrito Federal, quienes durarían en su cargo cinco años y podían ser reelectos una sola vez.

Como complemento necesario al régimen de la Ley de pensiones *civiles* de retiro de 1925, y como una respuesta a las inquietudes de un sector neurálgico para los gobiernos emanados de la llamada Revolución Mexicana, el 15 de marzo de 1926 se expidió la Ley de retiros y pensiones del Ejército y la Armada nacional, por el presidente Plutarco Elías Calles, cuyas características principales analizaremos en seguida.

12. *Diario Oficial* de la Federación de 12 de agosto de 1925.



Esta ley reconocía como sus sujetos a todo el personal con carácter de militar en cualquiera de sus grados: soldados, oficiales, jefes, generales, brigadieres, generales brigadieres, generales de brigada y generales de división, según se desprendían de los dispuesto por su artículo 3o.

Establecía dos clases de prestaciones principales: los retiros, para el militar en activo; y las pensiones, para los familiares del militar que falleciera.

El retiro era de dos clases: obligatorio y potestativo.

El retiro obligatorio procedía cuando el militar se incapacitara para el servicio, habiendo prestado un mínimo de 20 años de servicios y cumplido cuando menos de 45 o 70 años según su grado.¹³

El retiro potestativo procedía para el militar que lo solicitara, siempre y cuando no tuviera 20 años de servicios cuando menos, ni alcanzara la edad fijada en su artículo 9o. (45 a 70 años según su grado).

Es importante señalar que para computar los años de servicios de los militares que se retiraran, en el artículo 5o. de esta ley se hacía un abono de antigüedad a aquellos que hubieran pertenecido a las filas carrancistas durante la Revolución, no así a los villistas y zapatistas.

En efecto, en dicho artículo se señalaba:

De acuerdo con el artículo 28 de la Ley de ascensos y recompensas del Ejército y Armada nacional, se hará a los militares un abono de tiempo para el efecto del retiro, según la fecha en que se hayan incorporado a la Revolución, con arreglo a las bases que siguen:

I. A los incorporados del 20 de noviembre de 1910 hasta el 30 de abril de 1911, 15 años.

II. A los incorporados del 20 de febrero de 1913 al 31 de diciembre del mismo año, 13 años.

III. A los incorporados del 1o. de enero al 15 de agosto de 1914, 10 años.

IV. A los incorporados del 1o. de mayo de 1911, al 19 de febrero de 1913, 8 años.

Este abono de tiempo se hará solamente a *los que no hubieren combatido* contra el gobierno del C. Francisco I. Madero o *contra el gobierno constitucionalista*; en el concepto de que el reglamento correspondiente determinará en que casos los miembros del Ejército o de la Armada gozarán del abono global a que se contrae el presente artículo.

Se contará doble el tiempo de servicios prestados en campañas que tuvieron lugar posteriormente al 15 de agosto de 1914.¹⁴

El retiro obligatorio generaba el derecho a una pensión equivalente al ingreso económico del militar que tuviera al obtener el retiro, si éste se debía a incapacidad por acción de guerra o actos en servicios equiparables, según criterio de una junta calificadora integrada por un general de división y 4 generales de brigada o brigadieres, u ofi-

13. *Diario Oficial* de la Federación de 15 de marzo de 1926.

14. *Idem*.

dales generales de la Armada. Si esta junta consideraba que los actos en servicio no eran equiparables a acciones de guerra, entonces la pensión sería de sólo 40% del haber que disfrutara el militar.

El retiro potestativo daba derecho a una pensión equivalente al haber íntegro señalado al grado del militar solicitante, si tenía por lo menos 35 años de servicios; 75 % de dicho haber si tenía 30 años de servicios; el 70% si sólo tenía 25 años de servicios, y el 50 % si la antigüedad era de 20 años.

Es importante denotar que mientras esta ley daba a los empleados del gobierno en funciones militares el derecho a una pensión equivalente al ingreso que tuviere en el momento de retiro, es decir, a un 100% de sus percepciones, la Ley de pensiones civiles sólo daba derecho a los empleados gubernamentales en funciones no militares a una pensión máxima del 50 % del sueldo que disfrutara al ocurrir el retiro.

El trato ventajoso a los militares era evidente, dada la necesidad prioritaria de sus funciones en la consolidación del grupo gobernante, y dada la necesidad del control y prevención de las rebeliones que amenazaran el poder de dicho grupo.¹⁵

En el caso de militares que no reunían los requisitos para obtener pensiones por retiro o que sufrieran una enfermedad que los imposibilitara por más de 6 meses para cumplir con sus obligaciones, la ley les otorgaba el derecho a una licencia extraordinaria que significaba una gratificación equivalente a 2 años de sus haberes o sueldos, si habían servido entre 15 y 20 años; 18 meses de sueldos, si tenían de 10 a 15 años de servicios, y un año de sueldos si su antigüedad era de 5 a 10 años de servicios.

Los militares retirados con pensión podían desempeñar un trabajo que no fuera del ramo militar y recibir sueldo aparte de su pensión, según el artículo 14 de esta ley.

En este sentido, también existía una ventaja para los empleados militares respecto de los civiles al servicio del gobierno, ya que por disposición del artículo 11 de la Ley de pensiones civiles de retiro era causa de cancelación de la pensión el desempeñar un cargo o empleo de la Federación, del Distrito o Territorio Federal, de un estado o municipio.

En cuanto a los familiares de los militares, la ley les otorgaba el derecho a una pensión cuando el militar muriera a consecuencia de lesiones en acción de guerra u otros actos de servicios equiparables, a juicio de la junta calificadora que ya mencionamos anteriormente.

El monto de la pensión sería del 50% del haber que disfrutaba el militar, si la causa de la muerte estaba origi-

nada en una acción de guerra o acto equiparable, y del 25 % cuando la causa fuera derivada de cualquier otro tipo de actos de servicios. En los dos casos, la muerte debería darse dentro de los 18 meses posteriores a la fecha en que el militar recibía las lesiones.

Los familiares que tenían derecho a pensiones eran: I. La viuda, los hijos e hijas legítimos o naturales, reconocidos o adoptivos; II. A falta de estos primeros, la madre del militar fallecido, o el padre, siempre que tuviera cuando menos 60 años de edad o estuviera incapacitado.

En el caso de que el militar fallecido hubiera sido ya pensionado por retiro, pero su muerte ocurriera antes de 2 años de habersele concedido la pensión, los familiares sólo tenían derecho a una gratificación equivalente a 12 meses de la pensión.

Cuando el militar falleciera habiendo ya tenido los requisitos para la pensión por retiro, pero ésta no se le hubiera otorgado todavía, los familiares tendrían derecho a una gratificación de 2 años de la pensión que le correspondía al militar.

Las pensiones se cancelaban por: traición a la patria, rebelión a las instituciones legales del país, pérdida de la ciudadanía, ejercicio de la prostitución, concubinato de la viuda, mayoría de edad de los hijos menores, matrimonio de las hijas solteras y matrimonio de la viuda.

Esta ley establecía un término de prescripción para reclamar el otorgamiento de pensiones, de cinco años siguientes a la muerte del militar.



1. El artículo 15 de esta ley prevenía: "El derecho a retiro sólo se perderá: por traición a la patria, *rebelión contra las instituciones legales* del país o pérdida de los derechos de ciudadanía" (D.D.F., 1926).



Estas dos leyes, la de Pensiones civiles de retiro y la de Pensiones militares, constituye el primer esfuerzo legislativo integral para cubrir riesgos no protegidos a los poseedores de fuerza de trabajo al servicio del Estado mexicano, que después se convertirían en sistemas de seguridad social como lo que hoy representan el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).

Cabe hacer notar que los trabajadores al servicio del Estado en México (civiles y militares) tuvieron las prestaciones de seguridad social dispuestas en las leyes mencionadas, 16 o 17 años antes de que se expidiera la primera Ley del Seguro Social en 1943, lo que significó cierto trato especial ventajoso que se contradecía con la negativa de los gobiernos postrevolucionarios, a reconocerlos como trabajadores sujetos al artículo 123 constitucional, como quedó expresado en la primera Ley Federal del Trabajo de 1931, en cuyo artículo 2o. se les excluía de la legislación laboral mexicana al decir: 'Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan'.

Las prestaciones de seguridad social de los empleados públicos federales en nuestro país se vieron ampliadas en el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promovido en 1938 por el presidente Lázaro Cárdenas, cuando en su artículo 41 se establecieron, como obligaciones de los Poderes de la Unión con sus trabajadores: 'III. Cumplir con todos los servicios de higiene y de prevención de accidentes a que están obligados los patrones en general. IV. Proporcionar gratuitamente al trabajador servicio médico y farmacéutico que deberá quedar establecido de manera fija en cada unidad burocrática. V. Cubrir las indemnizaciones .. por los accidentes que sufran los trabajadores con motivo del trabajo o a consecuencia de él, y por las enfermedades profesionales que contraiga en el trabajo que ejecuten o en el ejercicio de la profesión que desempeñen... VIII. Proporcionar, dentro de sus posibilidades económicas campos deportivos para el desarrollo físico de los trabajadores.

También, como una protección a la maternidad de las trabajadoras, se reconoció en su artículo 25 que: "Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo. Durante la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos".

Igualmente se creó todo un título cuarto de este estatuto para proteger a los trabajadores de los riesgos profesionales (enfermedades o accidentes), otorgándoseles licencias con goce de sueldo íntegro y declarándose la aplicación en esta materia de la Ley Federal del Trabajo. En este título también se protegieron las consecuencias de las enfermedades no profesionales de los trabajadores, otorgándoles licencias con goce de sueldo, con medio sueldo y sin sueldo, según la antigüedad del trabajador.¹⁶

En este estatuto se confirmaba la aplicación de la Ley de pensiones civiles de retiro de 1925, cuando en su artículo 11 transitorio se señalaba: "Los derechos de los trabajadores al servicio del Estado en materia de pensiones y jubilaciones, continuarán sujetos a las leyes respectivas".

En la primera Ley del Seguro Social de 1943, se pretendió abrir la posibilidad de integrar a la misma a los empleados públicos al establecerse que: "El Poder Ejecutivo Federal, previo estudio y dictamen del Instituto, determinará las modalidades y las fechas en que se organicen los seguros sociales para los trabajadores del Estado, de empresas particulares a domicilio, domésticos, del campo, temporales y eventuales".¹⁷

Sin embargo, nunca se llevó a cabo dicha integración y siguió vigente la Ley de pensiones civiles de retiro de 1925 hasta el 28 de diciembre de 1959, en que por iniciativa del presidente Adolfo López Mateos se expidió la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, que con algunas reformas posteriores regula actualmente el derecho a la seguridad social de los empleados públicos federales en nuestro país.

Podríamos concluir que el proceso histórico de desarrollo del derecho a la seguridad social de los trabajadores del Estado en nuestro país, que resumidamente hemos tratado de describir, nos denota un trato especial diferencial que separa a este sector de la clase trabajadora mexicana de los trabajadores en general, con consecuencias negativas en su conciencia y organización de clase, aunque con algunas 'ventajas' individuales en las características de algunas prestaciones, como trataremos de definir en un análisis comparativo posterior, ya que la disminución del presupuesto del Gobierno Federal para el gasto corriente de su personal, ha significado una reducción de servicios y prestaciones en el régimen del ISSSTE.

16. *Diario Oficial de la Federación* de 28 de septiembre de 1938.

17. *De los seguros sociales a la seguridad social*, Gustavo Arce Cano, Ed. Porrúa, 1972, p. 58.