



X  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

UBICACION DE LA LEY DEL SEGURO  
SOCIAL DENTRO DE LA CLASIFICA-  
CION DEL DERECHO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
JOSE I. ADALBERTO CARRANCO

MEXICO, D. F.

1979

11806



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

**UBICACION DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DENTRO DE LA CLASIFICACION  
DEL DERECHO.**

---

UBICACION DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DENTRO DE LA CLASIFICACION DEL DERECHO.

CAPITULO PRIMERO.-

ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EN EL EXTRANJERO Y EN MEXICO.

- a).- Antecedentes de la Seguridad Social en el Extranjero.
- b).- Antecedentes e Historia de la Seguridad Social en México.
- c).- Antecedentes Jurídicos en Nuestros Días -- de la Ley del Seguro Social.

CAPITULO SEGUNDO.-

ESTUDIO DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1944.

- a).- Exposición de motivos de la Ley del Seguro Social en su Iniciativa de 12 de diciembre de 1942.
- b).- Necesidad del Seguro Social.
- c).- Estudio de los Capítulos y Articulados de la Iniciativa de Ley del Seguro Social de 1942.

CAPITULO TERCERO.-

UBICACION DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DENTRO DE LA CLASIFICACION DEL DERECHO.

- a).- Naturaleza Jurídica de la Ley del Seguro Social.
- b).- Finalidad de la Seguridad Social.
- c).- Defectos que presenta el Seguro Social en nuestro País.
- d).- Ubicación de la Ley del Seguro Social -- Dentro de la Clasificación del Derecho.

## CAPITULO CUARTO

### EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL Y SU ORGANIZACION INTERNA.

- a) El I.M.S.S., como Organismo Descentralizado.
- b) Organización Interna del I.M.S.S.

## CAPITULO QUINTO

- I. LA TEORIA INTEGRAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA.
- II. LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL.
  - a) Las relaciones entre la Seguridad Social y los Servicios Sociales.
  - b) Análisis de las Relaciones entre la Seguridad Social y los Servicios Sociales.
  - c) Su articulado en la Nueva Ley del Seguro Social.

## CONCLUSIONES

## BIBLIOGRAFIA

## CAPITULO PRIMERO.

### ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EN EL EXTRANJERO Y EN MEXICO.

- a).- Antecedentes de la Seguridad Social en el Extranjero.
- b).- Antecedentes e Historia de la Seguridad Social en México.
- c).- Antecedentes Jurídicos en Nuestros Días de la Ley del Seguro Social.

## ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL EXTRAJERO Y EN MEXICO.

### a). ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL EXTRANJERO.

Desde luego no se pretende en este trabajo narrar en forma completa toda la historia del Seguro Social, ni todos los motivos y antecedentes que impulsaron al Estado para crear "LA LEGISLACION SOCIAL", ya que esto no es lo que realmente se pretende con este estudio, pero es indudable que para entender la presente LEY DEL SEGURO SOCIAL y en general la realidad actual de la Seguridad Social en México, es menester conocer de donde surgió ésta, cuales fueron sus antecedentes y realidades sociales que fueron propiamente sus fuentes, para así poderla entender en el presente y además por qué no, mejorarla en lo futuro según las necesidades que la vida que está por venir presente; por lo tanto aquí nos ocuparemos de los hechos de más relevancia y también del desarrollo y del desenvolvimiento que a través del tiempo ha tenido la Seguridad Social en los diversos países.

Con frecuencia se afirma que la era de los seguros sociales, se inicia con la Ley Alemana de 1883, sin embargo esta afirmación es incorrecta y sólo se le puede dar validez si se habla de Seguro Social Moderno. ( 1 )

La impresionante y revolucionaria conquista de los Segu-

ros Sociales modernos que de tanta importancia son en la actualidad, que nos aparecen tan originales y producto de las nuevas ideologías tienen en realidad raíces muy antiguas, pues vemos ya en la edad media sobre todo en el sistema gremial instituciones cuya finalidad es cubrir las necesidades de Previsión Social de la masa proletaria, término desde luego más restringido que el de Seguridad Social que abarca inclusive a aquel, surgen entonces figuras como las cajas de enfermedades, ayuda de entierros, etc., es decir, formas de prevenir en un cierto modo el inseguro e imprevisto futuro de los trabajadores. Estas Sociedades Mutualistas eran organizadas por los gremios, o por los mismos trabajadores y en algunos casos hasta había intervención del Estado en su creación y organización.

Los primeros en tener ya un organismo de Seguro Social en el mundo, fueron los mineros alemanes y así surgió el llamado Seguro Minero (KNAPPSCHAFTVERSICHERUNG), que era un seguro en el que había colaboración de obreros, patrones y estado. Este Seguro era obligatorio, por lo tanto presenta ya los rasgos del Seguro Social Actual e influyó en gran forma en la LEGISLACION SOCIAL ALEMANA, la que a su vez, influyó EN LA LEGISLACION SOCIAL DE TODO EL MUNDO. -

( 2 )

El hecho de que surgiera la primera institución de Seguro Social dentro de la minería es por la siguiente razón: dentro de esta rama industrial los obreros sortean mayores riesgos que los



trabajadores de las otras empresas, y asimismo se puede explicar -- la intervención del Estado para hacer obligatorio el Seguro Minero, -- por eso es que la minería es de las primeras ramas industriales objeto de la LEGISLACION SOCIAL.

Las ordenanzas mineras alemanas obligaron a los patrones, desde tiempos muy antiguos a que colaboraran con los trabajadores en la movilización de los fondos de las cajas mutualistas y -- es así como en 1854 se expide una Legislación especial, que da carácter obligatorio a las Cajas del Seguro Minero, que es propiamente dicho ya el embrión de la "SEGURIDAD SOCIAL".

Pero no solamente en la minería encontramos antecedentes de las actuales instituciones del Seguro Social, sino también en -- otras ramas de la industria sobre todo en la Textil; así encontramos que desde los inicios del Siglo XIX apenas después del nacimiento de la gran industria, los patrones ayudaban para la creación de las llamadas Cajas de Enfermedades, que tienen su base en el principio DEL SEGURO MUTUO, donde participaban los patrones en los gastos que dichas cajas requerían.

A pesar de los intentos que en esa época localizamos, -- todos ellos basados en el mutualismo, las instituciones de ese entonces no desempeñaban el papel importante que era de desearse, debido a que la estructura social y política no se prestaba aún para

la creación de un organismo de la amplitud y proporción del Seguro Social Moderno. El sistema gremial, tenía su cimentación muchas veces en características patriarcales, ya desde entonces al trabajador aún en el caso en que éste quedare incapacitado para el trabajo, punto de vital importancia ya que, aún en la actualidad propiamente dicho el único patrimonio que tiene un obrero es su fuerza de trabajo, la cual es débil y susceptible de poderse acabar en cualquier momento y cuando esto sucede no sólo pierde su único patrimonio, sino también como consecuencia cae en la miseria, junto con su familia que viene a traer el grave problema social del desempleo y la indigencia, lo que es una carga para toda la sociedad.

El Seguro Social se transforma en una necesidad imperiosa a raíz del triunfo e implantación definitiva del industrialismo-fábril que trae como consecuencia que el número de riesgos profesionales aumentara, creciendo también en gran forma el número de proletarios que como ya antes se dice no tienen otra propiedad y riqueza que su fuerza de trabajo. Los obreros, se dan cuenta de esta situación y tratan de protegerse del peligro inminente de la pérdida de éste su único patrimonio y empiezan a crear sus propias Cajas para la Ayuda Mutua, que entre parentesis tienen un origen mercantil, ya que surgieron estas Cajas Mutualistas entre los comerciantes y navegantes del ayer; pero con el crecimiento de la industria aumentan los peligros del trabajador y desde luego ya no es suficiente lo poco que ellos pueden aportar, como además día con día aumentaba el

número de trabajadores, que si bien, con las conquistas logradas de libertad e igual se encontraban ya en mejor situación, cuando estaban sanos y fuertes pero que la pasaban muy mal al envejecer, al accidentarse o enfermar. Fueron sintiendo la idea de grupo débil, pero grupo al fin lo que vino a fortalecerse con el advenimiento del Sufragio Efectivo, al percatarse de sus problemas y su fuerza reclamaron y lucharon para lograr una mejor situación social y obtener así una protección social más efectiva, lo cual fue captado por los directores responsables de los estados de esa época lo que obligó a estos a dictar una serie de medidas que son las que acostumbramos estudiar, bajo el nombre de LEGISLACION SOCIAL.

En Alemania con esto se cimenta el concepto de la función social del estado. Este concepto ya no deja la facultad al trabajador de proveerse contra los riesgos, sino que se le impone obligatoriamente esta previsión, pero en el orden colectivo obligando a la vez al patrón y al estado mismo a cooperar para ese objeto, es decir, en interés de la colectividad, el individuo ya no tiene derecho a vivir sin previsión. Esta exigencia resta desde luego, al asegurado parte de su libertad individual, pero es para darle, ya con el derecho de formar parte del conjunto organizado, una garantía mayor y más efectiva.

En Alemania, encontramos que una de las figuras individuales de gran relevancia como precursor de la LEGISLACION SOCIAL en el mundo entero fue Bismark, siendo fundador de la primera Legis

lación de esta materia en Alemania, pero sin duda su obra estaba -- destinada sobre todo para unir a los proletarios con el estado, para así, quitar fuerza a las agrupaciones obreras. Esa Legislación -- por lo tanto no fue el resultado de la buena voluntad del famoso -- Canciller de Hierro, sino más bien para contrarrestar, la creciente fuerza del proletariado, que era capaz de acabar con la organiza--- ción existente según la opinión del propio Bismark. Así el peligro de una revolución, fue determinante para el fomento e implantación de la POLITICA SOCIAL, que podía definirse en esa época, como "El - conjunto de tendencias y medidas sistemáticas, cuyo objeto principal es regular las relaciones de las distintas clases entre sí y con - respecto a los Poderes Públicos". ( 3 )

Lo primero que realizó Bismark fue dictar la antigua y anti-socialista Ley de 1878, que prohibía toda organización de lucha de clases, con el objeto de que tales restricciones evitaran hasta -- donde fuera posible que los elementos obreros adquiriesen concien-- cia de clase y se organizaran, lo cual como se narra anteriormente era un grave peligro para el orden existente en esa época en Alema-- nia. Esta medida fue desde luego un error de Bismark, pero induda-- blemente que la Política Social iniciada por él, tuvo como culmina-- ción la creación e implantación de los seguros sociales. Para aten-- uar los malos efectos de la citada Ley antisocialista de 1878, se dictaron medidas tendientes a mejorar la situación de la clase obre-- ra, y asimismo defender y difundir la idea del Seguro Social, para--

que así, se viera al estado con mejores ojos y se considerara a este por los desposeídos como una institución no sólo necesaria sino también benéfica, que no sólo cuida los intereses de la clase económicamente mejor situada sino también un protector y servidor de la gran masa proletaria. Pero fueran las que fueran las causas que motivaron esa primera LEGISLACION SOCIAL ALEMANA, está claro que fue el paso más decisivo para la iniciación de la SEGURIDAD SOCIAL EN EL MUNDO y fue además el resultado de la fuerza que estaba adquiriendo el movimiento proletario.

Alemania también tiene el mérito de haber aplicado por primera vez el concepto de (RIESGOS PROFESIONALES), esto desde 1884, garantizando con esto a los asalariados de las diversas industrias el derecho a la reparación de los accidentes de trabajo, y cosa muy importante, sin obligar a la víctima a probar que la culpa del accidente de trabajo hubiera sido del patrón, o sea, lo que se requería era únicamente que el accidente sucediera dentro de la jornada de labores del trabajador, con lo cual, ya entraba dentro del concepto RIESGO DE TRABAJO y por lo tanto ya con esto nacía el derecho a reclamar por el obrero la reparación del daño, que había sufrido. Poco después también en ese país, se concedieron iguales derechos a los trabajadores agrícolas y a los que laboraban en la navegación. Tan fuerte e importante fue esta conquista que al iniciarse el Siglo XX, encontramos este principio en las legislaciones obreras de la mayoría de los países industriales. Raras veces un principio social de tanta fuerza pudo imponerse en tan corto tiempo. ( 4 )

Cuando el Estado toma como suyo, es decir, para sí el papel de protector del bienestar y la salud popular y decreta la obligación del seguro para cubrir también incluso los riesgos no profesionales se hace por estos hechos indispensable la organización de una responsabilidad colectiva.

Esto fue, lo que guió a los legisladores de todo el mundo, y sobre todo entusiasmados por los éxitos alemanes, del seguro contra la enfermedad en 1883 y del Seguro de ancianidad de 1889 para establecer el Seguro contra los riesgos de incapacidad ya sea temporal o permanente.

La obligación del seguro contra enfermedades que tiene el doble objeto de proteger la incapacidad temporal y cubrir la necesidad de la asistencia médica, queda establecida en un número considerable de legislaciones debiéndose tomar esto, como una primera etapa de un sistema de seguridad social más completo, haciéndose obligatorio este seguro para los asalariados de la industria y para otras categorías de obreros y dependientes: en Austria 1888; Hungría, 1891; Rumanía, 1912; Luxemburgo, 1901, Noruega, 1909; Servia-1910, Rusia 1911; y Grecia, 1922.

Una segunda etapa, la encontramos cuando se impone el Seguro Obligatorio para el conjunto de trabajadores asalariados, sin distinción de profesiones, en Gran Bretaña, 1911; Checoslovaquia, 1919; Polonia, 1920; Rusia Soviética, 1922; Yugoslavia, 1922; Bul-

garia 1924; Chile, 1924; Francia, 1930. Para todas las personas -- que realizan cualquier actividad económica y que no disfrutaban de -- los elementos materiales necesarios, en Portugal 1919.

Sin embargo el Seguro contra la Incapacidad Permanente, -- fue establecido por Alemania en su legislación de 1889, lo cual no -- fue imitado por más de un cuarto de siglo. Austria sólo lo estable -- ce pero todavía excluyendo a los empleados de las industrias y del -- comercio hasta 1906, también Francia en su legislación de 1910, so -- bre retiros de obreros y campesinos, asimismo, en la actual Ley so -- bre Seguros Sociales en ese País, señala esa incapacidad, debiéndo -- se mencionar también respecto a este tema a la legislación británi -- ca de 1911, que somete a casi la totalidad de los asalariados a la -- obligación del Seguro, no sólomente en caso de enfermedad de breve -- duración, sino también en el supuesto de una invalidez permanente.

Una de las más importantes conquistas de la idea del Se -- guro Social Obligatorio, que se vio reforzada por la de Federico -- Bach, los Seguros Sociales en el Extranjero, Estudio adhesión de -- Luxemburgo en 1911 y de Rumania en 1912 en que se estableció la --- obligatoriedad del Seguro Contra Invalidez y Ancianidad por Suecia -- en su Ley de 30 de Julio de 1913.

Al terminar la guerra el progreso del Seguro Obligatorio -- se hace más rápido y vemos que Holanda, Italia, España y Portu---

gal se adhieren al principio de la obligación del Seguro conjuntamente con las demás naciones que ya antes se citan.

La Seguridad Social a través de todo su desarrollo, a -- presentado en su aplicación diversos defectos y deficiencias, en relación con la importancia de los diferentes riesgos. En varios países por ejemplo se estableció la obligatoriedad del Seguro contra la invalidez y la Ancianidad en cambio no se hizo obligatorio el Seguro contra Enfermedad, lo cual no es lógico ya que este Seguro --- establece, la atención médica para los enfermos, lo que trae su más pronta recuperación y además constituye una prevención contra la invalidez prematura es indudable que la falta de asistencia médica en casos de enfermedad, disminuye en mucho el valor social de un sistema de Seguro, que debe tener como fundamental objeto la atención-médica de los incapacitados.

Otro antecedente muy importante de la Seguridad Social - lo encontramos en Italia, 1910 y en España, 1923, donde se decretó el Seguro de Maternidad Obligatorio fundamental éste, ya que se garantiza así la mejor creación y nacimiento de los menores, que en el futuro serán la base de toda la sociedad.

También de vital trascendencia fue la implantación del - Seguro contra la Cesantía, del cual encontraremos antecedentes muy-remotos desde que los trabajadores hicieron lo necesario, para ---- crear Cajas Sindicales de Cesantía, incluso en México las encontramos, pero fue en la Gran Bretaña donde por primera vez se hizo obli



gal se adhieren al principio de la obligación del Seguro conjuntamente con las demás naciones que ya antes se citan.

La Seguridad Social a través de todo su desarrollo, a -- presentado en su aplicación diversos defectos y deficiencias, en relación con la importancia de los diferentes riesgos. En varios países por ejemplo se estableció la obligatoriedad del Seguro contra la invalidez y la Ancianidad en cambio no se hizo obligatorio el Seguro contra Enfermedad, lo cual no es lógico ya que este Seguro -- establece, la atención médica para los enfermos, lo que trae su más pronta recuperación y además constituye una prevención contra la invalidez prematura es indudable que la falta de asistencia médica en casos de enfermedad, disminuye en mucho el valor social de un sistema de Seguro, que debe tener como fundamental objeto la atención médica de los incapacitados.

Otro antecedente muy importante de la Seguridad Social -- lo encontramos en Italia, 1910 y en España, 1923, donde se decretó el Seguro de Maternidad Obligatorio fundamental éste, ya que se garantiza así la mejor creación y nacimiento de los menores, que en el futuro serán la base de toda la sociedad.

También de vital trascendencia fue la implantación del -- Seguro contra la Cesantía, del cual encontraremos antecedentes muy remotos desde que los trabajadores hicieron lo necesario, para --- crear Cajas Sindicales de Cesantía, incluso en México las encontramos, pero fue en la Gran Bretaña donde por primera vez se hizo obli

gatorio este Seguro en 1911 y luego en 1920 se extendió en todo el Reino Unido, siguiendo sus pasos Italia, 1919; Australia, 1920; Rusia, 1920, Polonia, 1924 y Alemania en 1927, el estado libre de Irlanda aunque se separó el reino unido conservó la obligatoriedad de este seguro.

Pero el Seguro Social, no debe aplicarse y alcanzar únicamente el asegurado, sino debe extenderse a toda su familia y dependientes, por lo que encontramos que en la actualidad en accidentes que traigan como consecuencia la muerte de un trabajador, por cualquiera de los riesgos de trabajo establecidos por las Leyes Laborales de todos los países, los familiares del asegurado reciben un beneficio a manera de compensación, que puede consistir en indemnizaciones o pensiones, que tratan de solventar los problemas económicos de las familias que pierden su sustento. Pero en la realidad el sistema de administración de la seguridad social en muchas ocasiones presenta una serie de trabas en perjuicio de los familiares del asegurado lo cual, no hace efectiva la labor del Seguro Social. Deseando que en el futuro se pueda establecer un sistema más práctico y efectivo en beneficio de los deudos del asegurado que pierda la vida.

Dinamarca fue la primera que señaló la asistencia pública para los ancianos. La Nueva Zelandia la imitó en 1898, ampliándola y mejorándola en 1901. Más tarde también se implantó en otros estados de la Confederación Australiana y aún esta, reconoció en el año de 1883 el derecho a la Asistencia Social, no sólo para

ancianos sino también para las personas incapacitadas prematuramente, este principio de la asistencia social fue adoptado también por Francia desde 1905, mientras en Bulgaria dando un paso más firme -- y eficaz se reemplazó el sistema de la Asistencia Social por el --- principio del Seguro Obligatorio contra invalidez y ancianidad en - 1924. Finalmente también es de tomarse en consideración, que en -- cinco provincias canadienses aún en la actualidad sostienen por medio de la Asistencia Social, a las viudas que tienen a su cargo hijos menores, esto desde luego también dentro de la asistencia social.

Así los conceptos de Riesgo Profesional, Seguro Obligatorio y Asistencia Social, en los últimos años son los que han movido a las legislaciones sociales de todos los países, para crear una mejor situación a la clase trabajadora, fortaleciendo con esto la Seguridad Social, cuyo fin primordial es lograr para la masa proletaria una vida más digna, otorgándole prestaciones y beneficios que - por mucho tiempo se le ha negado.

En los años de la post-guerra se notó en los países de - todo el mundo, un movimiento para incrementar la política social, - pero más que todo por el miedo que surgió en los gobiernos, por el aumento del proletariado y el descontento de éste, por su mala situación en comparación con los ricos, lo cual hizo que se estableciera un mayor número <sup>de</sup> disposiciones tendientes a mejorar la situa-

ción de los asalariados y sus familias, es decir, a establecer aunque fuera por conveniencia los principios fundamentales de la Seguridad Social, esta necesidad se manifiesta hasta en los diversos -- tratados y conferencia de paz, por ejemplo: en el Tratado de Versalles se le dá gran importancia a la implantación y fomento de la política social. Se puede agregar también que ésta se trata en el seno de la Liga de las Naciones, donde surge la famosa Oficina Internacional del Trabajo (OIT) que sin lugar a dudas es la organización más importante que en la actualidad trata de fomentar en todo el mundo la política social, cuya misión es lograr una mejor aplicación y perfeccionamiento de la Seguridad Social en todo el orbe.

Esta organización a desarrollado profunda labor a nivel internacional con el fin de orientar y reglamentar la Seguridad Social, con una base uniforme en todos los países.

Esta organización, año con año celebra conferencias y -- congresos donde reúne a delegados patronales, obreros y oficiales -- de donde han surgido, convenios y recomendaciones con el objeto --- de fortalecer y reglamentar el Seguro Social en general. ( 5 )

La primera conferencia, 1919, adoptó un convenio relativo a la maternidad; la segunda 1920, estableció otro sobre la indemnización por Cesantía; la tercera, 1921, señaló un convenio sobre la reparación de accidentes en la agricultura; la séptima 1925, --- arrojó varios convenios, uno sobre la reparación que debía otorgar-

se en los casos de accidentes de trabajo, otro sobre la reparación en caso de enfermedades profesionales y un tercer convenio muy importante sobre la igualdad de trato a obreros tanto extranjeros como nacionales, en materia de accidentes de trabajo; la décima, 1927 adoptó por fin un convenio sobre el seguro de enfermedad, es decir, establece la asistencia médica para el asegurado y su familia y --- otro relativo a las enfermedades que surgan en la agricultura. Además de estos convenios de las conferencias han brotado muchas recomendaciones sobre los mismos temas, por ejemplo: en la décima sexta que tuvo lugar en 1962, se señala una atenta recomendación sobre los Seguros de vejez, invalidez y muerte; ya en las últimas conferencias sobre todo en las más recientes se aborda intensamente el tema sobre el seguro por Cesantía.

Desde luego todos los convenios que se han establecido en estas conferencias que ha promovido la OIT, quedan sujetos a la ratificación que deben efectuar los Estados miembros de la Organización, pero esto ya es una base más sólida para reglamentar e implantar la idea del Seguro Social Obligatorio, en todo el mundo en una forma más uniforme, también como consecuencia de los modernos y adelantados medios de comunicación existe ya más publicidad, con lo -- que las ideas de la Seguridad Social se extienden más rápidamente por todas las naciones.

Es hasta aquí, donde presentamos el resumen de los ante-

cedentes históricos que en el ámbito internacional ha tenido la --- evolución de la seguridad social, desde luego por no ser el tema -- principal como se dice al principio, no se narran en forma minuciosa todos los movimientos que el proletariado ha efectuado para poco a poco poder lograr una mejor y más estable situación, sin embargo, se puede manifestar lo siguiente: mientras esta masa esté más unida y mantenga su fuerza organizada podrá tener mejores logros, no así, si pierde y se debilita su fuerza organizada que traería como consecuencia la fragilidad en general de toda la Seguridad Social. Que viene a ser un derecho reivindicador, que trata de entregar a los desvalidos lo que por mucho tiempo se les ha negado, el derecho a una vida más digna.

#### b). ANTECEDENTES E HISTORIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

La miseria, dice Augusto Bunge atrae muchas enfermedades, es decir, la enfermedad del pobre no es aislada, ni aparece por generación espontánea, es consecuencia de su pobreza, haciéndose notable que en esta situación los contagios se propagan más fácilmente. ( 6 )

En México, la pobreza de la clase trabajadora tiene su origen en la época colonial, ya que antes de la colonia, entre los grupos indígenas que poblaron nuestro país, no existía tanta miseria, con las características tan marcadas que hubo a raíz de la llegada de los españoles a nuestro territorio. Cuando se establecie-

ron por éstas instituciones tan negativas como las "Encomiendas" y la "Santa Inquisición", que ocasionaron una verdadera esclavitud -- de los naturales, grandes saqueos y el total acaparamiento de la riqueza en pocas manos extranjeras, siendo también negativo la maligna intervención del Clero en toda la actividad política y económica del País.

Al llegar 1810, con la Guerra de Independencia que liberó a México de España, no pudo hacerse desaparecer, por este solo hecho la mala situación que la Epoca Colonial había dejado al País, por lo que perduraron las tiendas de raya, el mal reparto de tierras y el control de la apenas naciente industria, en manos extranjeras, por lo que todavía en los años posteriores a la independencia la miseria de la mayoría de la población era patética, porque hay que recordar que aún en este tiempo la influencia e intervención del Clero fue una sombra negra para nuestra Nación, debido a los grandes latifundios y acaparamiento de riqueza que éste tenía.

Por lo que no fue, sino hasta con el movimiento de 1910, cuando se empezaron a tener mejores ideas, para con la masa desvalida y así lograr su beneficio tratando de sacarla de la pobreza en que se encontraba. Fue entonces con la Revolución Constitucionalista de Don Venustiano Carranza, donde se precisó y hubo la conciencia de que no sólo era necesario un Estado Liberal, que garantizara los derechos individuales de los mexicanos, sino a la vez un Estado que interviniera socialmente para tratar de proteger a los desvalidos,-

es decir, que dictara normas tendientes a beneficiar, a los grupos socialmente débiles como lo son los trabajadores y los campesinos, con lo cual surgen disposiciones constitucionales como los artículos 27 y 123, que de tanta trascendencia han sido a nivel social en --- nuestro país. Así, en uno de sus discursos el Lic. José Natividad Macías Diputado Constituyente de Querétaro dice:

"Cuando el Jefe Supremo de la Revolución se estableció en el Puerto de Veracruz, su primer cuidado fue haber dado bandera a la Revolución nueva que entonces se iniciaba y esa bandera queda perfectamente establecida en las adiciones que al Plan de Guadalupe se hicieron el 12 de diciembre de 1914. De entre las promesas que el Jefe Supremo de la Revolución hacía a la República, se hallaba la que se le darían durante el período de lucha, todas las leyes encaminadas a redimir a la clase obrera de la triste y miserable situación en que se encontraba". ( 7 )

Por lo que en la Constitución de 1917, además de la parte dogmática en que se establecen las garantías individuales ( 8 ), también se establece el artículo 123 donde claramente se especifican los derechos de los trabajadores, artículo este, que a la vez hace surgir su Ley reglamentaria, es decir, la Ley Federal del Trabajo. Asimismo en su fracción XXIX, da lugar a la creación e implantación de la "Seguridad Social" en México como concepto de interés social, que se muestra y toma forma dinámica, a través de la Ley del Seguro Social.



Siendo así que en México como en muchos países del mundo se consideró que el trabajo es un derecho y a la vez un deber, una función social, por lo que no debe escatimarse esfuerzo para mantenerlo como la mayor riqueza nacional.

Por lo aquí anotado, nos damos cuenta que el Seguro Social en México, es una realidad y producto de la Revolución de 1910. Pero falta aún que su Ley reglamentaria sea más realista y efectiva, siendo además menester que los organismos administrativos por los que se manifiesta, sean mejores y más funcionables, tomando esto en cuenta en relación con la realidad mexicana de cada momento. Para que así, se pueda manifestar el revolucionario beneficio que se indicó en la fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional.

Es necesario por tanto que la Ley del Seguro Social, se estudie continuamente y así mejore como consecuencia, es decir, que sea una Ley dinámica y no estática, que en cada época sea acorde a la realidad de nuestro país; asimismo, que en cada momento abarque y proteja dentro de su régimen obligatorio al mayor número de personal que necesite de su protección, manifestando claramente sus beneficios y así la masa proletaria no sólo considera esta Ley como algo obligatorio, sino a la vez una disposición benéfica y la vea como una institución propia y característica del movimiento obrero nacional.

En el actual Estado Mexicano, se ve la idea de presentar se como Estado de Servicio Social, con lo que se trata de lograr -- una justicia colectiva para proteger así, la riqueza de la masa laboral que como ya se ha señalado en este estudio, es su capacidad de trabajo, su fuerza para prestar un servicio y a cambio de este -- obtener los satisfactores para sus necesidades, razón por la cual -- se implantó el Seguro Social Mexicano, con lo cual cumple con dos -- compromisos:

1o.- El que le había encomendado la Revolución Mexicana que aparece en la Constitución de 1917, y

2o.- El de cuidar de el único patrimonio de la clase trabajadora, es decir, su fuerza de trabajo tratando de establecer -- cada día una mejor asistencia médica para preservar la salud del -- asegurado y su familia.

Desde hace siglos el Seguro Social constituye uno de los sistemas más técnicos por lo que se pretende proteger a la población económicamente débil.

La política de Previsión Social de la mayoría de las naciones europeas en desarrollo industrial, ha consolidado sus regímenes económicos. El Seguro Social ha venido actuando sobre la masa obrera, protegiendo en especial, su fuerza de trabajo, su único patrimonio y como consecuencia, en la producción aumentar su capacidad y rendimiento, por otra parte los fondos del Seguro Social han-

ayudado para fomentar e incrementar el desarrollo industrial de todos los países donde existe.

En todos los estados, donde hay Seguro Social, se ha notado el claro desarrollo de su población, ya que se ha elevado tanto el nivel cultural como económico de todo el pueblo, es decir, esas naciones tienen ahora un nivel más elevado de bienestar social. A raíz de 1883, en que se expidió la Ley Alemana, base y origen de todo el Seguro Social moderno, éste se ha desarrollado notablemente, mejorándose cada vez, y haciéndose más dinámico en todos los países donde existe, por lo que vemos que ya en 1940 la mayor parte de los asalariados de 44 naciones disfrutaban de los beneficios de éste. En la actualidad la difusión de las ideas de la Seguridad Social se extiende más rápidamente debido a los modernos medios de comunicación y a la existencia de organismos como la Oficina Internacional del Trabajo, que como ya se menciona anteriormente patrocina y fomenta conferencias y congresos, de donde han salido muchos convenios y recomendaciones para el fomento a nivel internacional de la Seguridad Social.

En México, los movimientos para la implantación de el Seguro Social, son recientes ya que los primeros pasos se dieron a raíz del movimiento de 1910, por lo tanto sus antecedentes apenas sobrepasan el medio siglo.

Al llegar a su fin la Revolución de 1910, en todas las

actividades económicas del país se notó prosperidad y desarrollo, - paralelamente a esta situación el número de asalariados fue aumentando considerablemente, como consecuencia de este desarrollo industrial el número de gravedad de los Riesgos de Trabajo lógicamente - ha aumentado.

Para contrarrestar, la amenaza de los riesgos de trabajo y sus graves consecuencias económicas, cuando se hacen presentes en algún trabajador, en nuestro país ya al terminar el movimiento de 1910, se organizaron por toda la República diversas Sociedades Mutualistas, que en algunas ocasiones evolucionaban hasta crear verdaderas organizaciones sindicales; pero desafortunadamente en la mayoría de los casos, sólo se quedaban en pequeños organismos, basados en la idea, como se dice antes del mutualismo. Posteriormente al venir la organización jurídica de nuestro país con la Constitución de 1917, en la fracción XXIX de su artículo 123, al asentarse textualmente:

"Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes, y de otros 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 o inculcar la previsión social". ( 9 )

Este precepto constitucional, incitó a que todos los es-

tados de la República señalaran disposiciones constitucionales similares, tendientes a lograr el mismo fin. Poniendo especial interés en la Previsión Social, en estos ordenamientos es donde encontramos los antecedentes más antiguos e importantes del "Seguro Social Mexicano".

Surgió una modificación importante, pudieramos decir, - fundamental a la fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional quedando redactado de la siguiente manera:

"Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá, seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos, esto se publicó en el Diario Oficial de 6 de septiembre de 1929".

Con lo cual, se estableció el punto de partida, más firme para el establecimiento del Seguro Social en México, pero en forma obligatoria, como en realidad debe ser, para así proteger en forma más real a la población trabajadora.

La necesidad por lo tanto de la promulgación de la Ley del Seguro Social era ostensible, siendo un clamor nacional, para que así se pudiera cumplir debidamente con el postulado y anhelo - que se expresa en la fracción ya citada del Artículo 123, sobre todo cuando ya se indica que es de utilidad pública la expedición de

una Ley del Seguro Social.

El General Obregón, captando esta necesidad y deseo, en 1921 elaboró el primer proyecto de la Ley del Seguro Social, que -- aunque no llegó a promulgarse despertó la idea y a la vez canalizó una corriente de opinión favorable a la implantación del Seguro Social. El General Obregón sintió gran interés por la expedición de una Ley del Seguro Social lo cual quedó de manifiesto en su segunda campaña política, que él realizó para llegar a la presidencia, durante el bienio 1927-28, adquiriendo el compromiso de expedir esta -- Ley, que vendría a garantizar protección a la población económicamente débil. Esto trajo como consecuencia que en 1929, se creó una iniciativa de Ley en la cual se obligaba a trabajadores y patronesa que depositaran en un banco, del 2 al 5% del salario mensual, para entregarlo posteriormente a los obreros a cuyo beneficio se creaba ese fondo.

El Ing. Pascual Ortíz Rubio, el 27 de enero de 1932, --- cuando el Congreso de la Unión expidió un decreto en el que se otorgaban facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para que en un plazo que debía terminar el 31 de agosto de ese año expidiera -- la Ley del Seguro Social, se avocó a cumplir el Decreto, pero desafortunadamente vinieron una serie de movimientos políticos, que dieron al traste con este Gobierno por lo que la necesaria Ley no surgió en ese año y la autorización señalada por el Congreso de la --- Unión, no dio ningún fruto. ( 10 )

Al promulgar la Ley Federal del Trabajo y al incrementar se los conflictos Obrero-Patronales, se fue fomentando la idea de la imperiosa necesidad, de la promulgación de la Ley del Seguro Social que vendría a garantizar los derechos de los trabajadores, con signados en la Ley Federal del Trabajo, así como, en los diferentes Contratos Colectivos de Trabajo existentes.

En el primer Plan Sexenal se estableció que se debía integrar un sistema de seguros, que sustragara del interés privado -- esta importante rama de la economía, lo que trajo como resultado, -- que ya para finalizar el período presidencial del General Lázaro -- Cárdenas, se envió al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley -- elaborada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual antes de ser discutida tuvo que ser revisada lo que impidió que se cristalizara en la ansiada Ley.

Durante la discusión del Segundo Plan Sexenal, en su Artículo XX, del Capítulo de Trabajo y Previsión Social, se estableció:

"Durante el primer año de vigencia de este plan, se expedirá la Ley de Seguros Sociales que debe cubrir los riesgos profesionales y sociales más importantes, debiendo aportar el capital necesario para ello la clase patronal y el Estado y en cuya organización y administración deberá intervenir la clase obrera organizada". ( 11 )

En los años de 1939 y 1940, al intensificarse las campañas políticas para obtener la Presidencia de la República, los diversos partidos políticos en sus programas, se encontraba la firme idea de la implantación del Seguro Social Obligatorio, trayendo como consecuencia notable propaganda respecto al Seguro Social. Así, el 10. de septiembre de 1940 al tomar posesión de la presidencia -- el Gral. Manuel Avila Camacho, en su mensaje leído ante el Congreso de la Unión. Se compromete a cumplir con los anhelos consagrados - en la fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional, que establece que es de utilidad pública la expedición de una Ley de Seguros Sociales.

A raíz de esto, hubo una reforma a la Ley de Secretarías de Estado con la que se elevó a la categoría de Secretaría de Estado a la Srfa. del Trabajo y Previsión Social, que antes era, el Departamento del Trabajo, la cual tomó principal interés en los estudios de la Previsión Social y a través de su Depto. de Seguros Sociales, que empezó a funcionar desde el 10. de febrero de 1941. --- Depto; que elaboró un anteproyecto de Ley del Seguro Social, el --- cual fue sometido a la consideración del C. Presidente de la República, el cual por acuerdo de 2 de junio del mismo año dispuso que sirviera de base para la discusión que debería efectuar la Comisión Redactora de la Ley de Seguros Sociales, que constaba de 5 delegados oficiales, 7 patronales y 7 representantes obreros.

Esta Comisión Técnica organizó a su vez, una Subcomisión



General de Dictamen y 5 Subcomisiones Auxiliares, a las que les encomendó estudiar los siguientes temas y cuestiones:

I.- Estudio de la Organización y Funcionamiento del Instituto.

II.- Administración de los Fondos y su Inversión.

III.- Estudio de las condiciones económicas y sociales del País en función del Seguro Social.

IV.- Problemas matemáticos del Seguro.

V.- Problemas Jurídicos del Seguro Social, tales como las relaciones entre el régimen del Seguro Social con los Contratos Colectivos, los Contratos Ley y Ley Federal del Trabajo, y los que le consulte la Subcomisión General.

VI.- Campo de aplicación, riesgos y personas asegurables y regímenes de prestaciones. ( 12 )

Cada comisión culmina sus estudios lo cual faculta a la Delegación Oficial, para redactar en definitiva el ante proyecto de Ley el cual se sometió a la aprobación del C. Srio. del Trabajo y Previsión Social.

Durante el período de sesiones del Congreso de 1941, se expresó la obligación que tiene el Ejecutivo de presentar en ese mismo año, al Congreso de la Unión, la iniciativa de Ley correspondiente.

Posteriormente en ese mismo año, sale a la luz pública, a través del Diario el Universal el programa de trabajo que se propone realizar el C. Presidente de la República en 1942, donde en el párrafo II se dice:

"Implantación del Seguro Social, ya que además de su importancia como institución de Previsión Social, posibilita constituir considerables reservas, que al acumularse llegarán a formar un capital genuinamente nacional, susceptible de emplearse para el financiamiento a largo plazo de la producción". ( 13 )

Todos los intentos que en México se han realizado, para implantar un régimen de Seguro Social Obligatorio, obedecen a razones importantes, de orden social, económico y político, como las siguientes:

#### RAZONES DE ORDEN SOCIAL.

a).- El Seguro Social, es el medio más eficaz de la Previsión para disminuir los altos coeficientes de mortalidad, morbi-

lidad y mendicidad, tan agudos en México.

b).- Tiene como función fundamental, el Seguro Social -- reducir los efectos económicos derivados de los siniestros a que -- está sujeta la población económicamente débil, y se propone ayudar -- a la clase obrera, en su vejez, invalidez, en casos de muerte y los períodos de enfermedad.

c).- El Seguro Social logra elevar el nivel social de la población obrera, y trae más bienestar y paz en el seno de los hogares, de los asegurados.

d).- 44 naciones han implantado este régimen, con notables progresos y adelantos, por lo que México debe incorporarse --- a este progreso, implantando el Seguro Social Obligatorio.

#### RAZONES DE ORDEN POLITICO.

a).- El Gobierno de la República debía cumplir con la -- obligación, que le asignaba la fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional, y el Artículo VIII transitorio de la Ley General de Sociedades de Seguros, asimismo con lo que indicó el Artículo 305 de la Ley Federal del Trabajo; el Artículo 22 del Capítulo de Trabajo y Previsión Social del Segundo Plan Sexenal; y en el considerando -- Sexto del acuerdo presidencial del 2 de junio de 1941.

b).- Por ser preciso establecer el Seguro como medio -- tranquilizador de las relaciones obrero patronales, y satisfacer -- las ansias de estos dos factores de la producción, que en diferen-- tes reuniones han decidido pedir al Estado, la implantación del Se-- guro Social. Nunca se debe olvidar que la paz tiene mayor garantía en la Justicia Social.

c).- México, como miembro de la Organización Internacio-- nal del Trabajo ha suscrito los puntos aprobados en las Conferen-- cias Internacionales, y aunque el congreso mexicano no ha ratifica-- do la aprobación de estos puntos, es una obligación de todas formas aunque sea moral, para que el país, atienda las múltiples recomenda ciones que insistentemente viene haciendo la OIT.

d).- La Ley Federal del Trabajo, señala garantías míni-- mas que fácilmente y con frecuencia son rebasadas por los contratos Colectivos de Trabajo, que se revisan cada dos años, lo que trae -- fricciones Obrero-Patronales, estos contratos colectivos señalan -- en ocasiones prestaciones sólo ideales, que no se cumplen, por las-- empresas que aducen una serie de pretextos, como el no tener solven-- cia económica entre otras por lo que con la implantación del Segu-- ro Social se descarga de los contratos colectivos de trabajo muchas prestaciones, que sí serán realidades, garantizando así los dere-- chos adquiridos por los trabajadores, otorgándoles a estos lo que -- por mucho tiempo se les ha negado, el derecho a una vida más digna.

RAZONES DE ORDEN ECONOMICO.

- a).- Con los fondos del Seguro Social la Nación, podrá integrar su economía con recursos genuinamente mexicanos, logrando así independencia económica.
- b).- Las reservas técnicas y los créditos del Seguro Social constituirán una fuerza económica poderosa, que dará solidez a las instituciones financieras nacionales en la República.
- c).- La República, en esa época (1942), presentaba características inflacionarias, por lo tanto con la implantación del Seguro Social contrarrestaría esto, y daría mayor seguridad hacia el futuro.
- d).- Con los beneficios del Seguro Social se ampliará el poder adquisitivo, sobre todo de la gran masa proletaria.
- e).- Con la implantación del Seguro Social se logrará un incremento en el rendimiento de trabajo, se aumentará la producción, y el poder adquisitivo de los obreros.
- f).- Con el funcionamiento del régimen del Seguro Social, se dará mayor seguridad y tranquilidad a toda la población, ya que al fijarse aportación a las empresas, se podrá planear mejor

la Previsión Social, es decir, proteger de manera más estable y real, el incierto futuro del trabajador.

g).- Por necesitar el país, más recursos, para poder -- fomentar y expandir sus industrias, para poder complementar su régimen económico.

Estas razones se expusieron por el gobierno de el General Manuel Avila Camacho, para dar propaganda y formar conciencia en toda la Nación, de la necesidad del Seguro Social, que para su existencia y fuerza dinámica era además necesario la existencia -- de su Ley, por lo que en 1942, por fin aparece la Ia. Ley del Seguro Social.

#### ANTECEDENTES JURIDICOS DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

El dato más antiguo que encontramos en México, donde se trata ya el concepto del Seguro Social, es en la Ley del Trabajo de 1915 en el Estado de Yucatán donde en su Artículo 135, encontramos una disposición a manera de orden que el Estado da al Gobierno en el sentido de fomentar una asociación mutualista en la que fueran -- asegurados los trabajadores contra los riesgos de vejez y muerte, -- es decir, disposiciones de Previsión Social.

Siguiendo este ejemplo, encontramos ya en el Código de --

Trabajo de Puebla en su Artículo 212 que establecía que los patrones, podrían sustituir el pago de indemnizaciones de riesgos profesionales, por seguros contratados con sociedades legalmente constituidas.

También en los Estados de Veracruz y Tamaulipas en 1925 aparece este tipo de Seguro, pero con la característica de ser toda vía Seguro Voluntario y consistía, en que los patrones podían contratar a su costa, con sociedades privadas legales y aprobadas por el Gobierno, un Seguro para sufragar sus obligaciones, en los casos de enfermedades o accidentes profesionales.

En 1928, las Legislaciones Laborales de los estados de Aguascalientes e Hidalgo, ya trataron sobre la implantación de Seguros y así en la Ley de esta materia de Hidalgo en su artículo 242 se manifiesta "se declara de utilidad pública el establecimiento de instituciones, corporaciones o sociedades que tengan por objeto asegurar al trabajador contra los accidentes o enfermedades profesionales, y las autoridades deberán darles toda clase de facilidades para su organización y funcionamiento dentro de las leyes respectivas.

Pero sin lugar a dudas, el paso más serio y sólido para establecer la Seguridad Social en México lo encontramos en la Constitución de Querétaro de 1917, que en su artículo 123 Fracción XXIX

previene un sistema de Seguros Sociales que aunque potestativos, -- constituye el avance más firme hecho por el Gobierno de la República.

Durante el Gobierno del Lic. Emilio Portes Gil, se expidió una Ley Federal del Trabajo, para el Distrito Federal, en la -- que en el Artículo 368, se faculta a los patrones para que puedan a su costa, contratar con sociedades debidamente autorizadas el cumplimiento de sus obligaciones en los casos de riesgos de carácter -- profesional.

El primero que intentó en México la implantación del Seguro Social con las características actuales, fue el General Alvaro Obregón, quien durante su período presidencial en 1921, -- envió al H. Congreso de la Unión un proyecto para su creación, con la peculiaridad de que era un Seguro Voluntario.

Finalmente, en el año de 1929 fue modificada la Fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional, quedando redactada y aprobada en la siguiente forma:

"Se considera de utilidad pública la expedición de la -- Ley del Seguro Social, y ella comprenderá los Seguros de Invalidez, de vejez, de Cesación y otros fines análogos". Es importante señalar que esta nueva redacción que se dio a esta fracción del Artículo



lo 123, según el maestro Mario de la Cueva, tiene gran trascendencia porque permite al legislador implantar un Seguro Obligatorio -- y no potestativo, como indudablemente se consideraba en la Ley Original. ( 14 )

Se sentaron así, las características fundamentales del Seguro Social Mexicano Actual, reforzándose esto, con los puntos -- que se derivaron de el Primer Congreso Industrial que se celebró -- en 1934, y que fueron los siguientes:

1.- Debía constituirse como un "Servicio Federal descentralizado a cargo de una personalidad jurídica que se denominaría: INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL, regido por representantes del Estado, patrones y trabajadores".

2.- "Los recursos deberán ser proporcionados por aportaciones del Estado, patrones y trabajadores y en la forma que establezca la Ley".

3.- Las prestaciones serían en dinero, subsidios temporales, pensiones, asistencia médica, farmacéutica, dotación de aparatos ortopédicos (prótesis) y reeducación profesional.

Así vemos, que todas estas leyes, estudios y proyectos, que iniciaron en México lo referente a la Seguridad Social consti-

tuyeron el anticipo para su implantación ya que todos juntos colaboraron para darle la forma que actualmente presenta, y crearon además conciencia en la clase trabajadora de la necesidad y utilidad de la implantación de la Seguridad Social como algo obligatorio, y adquiriendo como un principio fundamental y propio a esta institución, el movimiento obrero, siendo esto muy importante por lo siguiente: no basta que una Ley sea acatada en la forma como se ha señalado y que el Estado con su poder coercitivo la aplique, para que se cumpla con eficacia, se necesita que esa Ley sea aceptada y reconocida como útil- lo cual se podría decir es la Ley ideal.

Pero siguiendo con esta historia que aquí anotamos, es necesario mencionar que al tomar posesión de la presidencia el general Manuel Avila Camacho, en el mensaje que dirigió al Congreso de la Unión en 1940 expresó:

"No olvidemos que nuestros ideales de justicia colectiva están muy lejos de haberse logrado, los bajos salarios y el desempleo que existe en nuestro país, nos ponen en la realidad, de que en materia social, nos falta mucho por recorrer, y así lograr que la masa proletaria pueda mejorar su situación crítica que hasta hoy tiene y así tenga eco, su reclamación de vivir dignamente; el hombre que trabaja, necesita la certidumbre de que los beneficios de los Contratos Colectivos que celebran sus sindicatos, sean efectivos, reales y permanentes, y todos debemos tener el propósito, --

de que en el futuro próximo las Leyes del Seguro 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 así sustituir el régimen que hemos tenido, que por la pobreza de la Nación ha sido necesario vivir."

Esto fue el antecedente más determinante que trajo como consecuencia, que el 3 de diciembre de 1942, el H. Congreso de la Unión aprobara el anteproyecto de la Ley del Seguro Social que le había propuesto el Poder Ejecutivo y así fuera posible la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, e iniciar en el mes de Julio de 1943 sus trabajos procediendo a la inscripción de patrones y trabajadores, para que el primero de enero de 1944 principiara oficialmente sus actividades .

Todo lo aquí narrado, ha culminado con la actual Ley del Seguro Social, que entró en vigor en el mes de abril de 1973 la cual será analizada, desde sus diversos puntos de vista en el presente trabajo, por lo cual en este punto sólo la anotamos, como un escalón más para lograr en México una seguridad social mejor y más real. Porque indudablemente todavía esta Ley no satisface en su totalidad las necesidades que a nivel social presenta nuestro país, lo cual en un futuro, que esperamos no sea lejano se logre para beneficio en primer lugar de la gran masa proletaria, es decir, los desposeídos cuyo único patrimonio es su fuerza de trabajo, la cual

hay que proteger tanto en el presente como en su futuro --  
al que se tiene que enfrentar, donde aparecen innumerables escollos--  
como enfermedades, accidentes, muerte, agotamiento prematuro, lo --  
que trae inseguridad tanto para el trabajador como para su familia.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

- 1.- Federico Bach, los Seguros Sociales en el Extranjero, Estudio - No. 4, Pág. 37.
- 2.- Federico Bach, Ob. Cit. Pág. 38.
- 3.- Heyde, Compendio de Política Social, Barcelona, 1931.
- 4.- Les Problemes Generaux, Etc. Ginebra, 1925.
- 5.- Federico Bach. Ob. Cit. Pág. 133.
- 6.- México y la Seguridad Social, Publicación del IMSS., 1972.
- 7.- IDEM.
- 8.- Constitución Política de la República Mexicana, 1917, en sus -- primeros 30 Artículos.
- 9.- Constitución de 1917, Artículo 123, Fracción XXIX, y Confrontar esta, con la actual fracción XXIX del mismo artículo.
- 10.- Publicación del IMSS., 1943.
- 11.- Publicación del IMSS., 1943.
- 12.- Ing. Miguel García Cruz, Publicación del IMSS. 1943.
- 13.- Publicación del IMSS., 1943.
- 14.- México y la Seguridad Social, Publicación del IMSS. 1972.

## CAPITULO SEGUNDO.

### ESTUDIO DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1944.

- a).- Exposición de motivos de la Ley del Seguro Social en su Iniciativa de 12 de Diciembre de 1942.
- b).- Necesidad del Seguro Social.
- c).- Estudio de los Capítulos y Articulados de la Iniciativa de Ley del Seguro Social de 1942.

## ESTUDIO DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1944.

Esta Ley se publicó en el DIARIO OFICIAL de 19 de enero de 1945, pero cumpliendo su propio Artículo II Transitorio, el 15 de mayo del mismo año de 1943 se publicó el decreto del Poder Ejecutivo de la Federación, implantando los Seguros Obligatorios previstos en el Distrito Federal, a partir del 1o. de enero de 1944. -- Se procedió desde ese mismo momento a la afiliación de las empresas y de los trabajadores sujetos a la obligación y aseguramiento, con ajuste a los dictados del Reglamento de Inscripción, Dirección General, y Consejo Técnico.

Hubo necesidad, desde el principio de enero de 1944, de otorgar todas las prestaciones, es decir, servicios médicos quirúrgicos y farmacéuticos, subsidios por enfermedad general y maternidad así como todas las prestaciones en especie y en dinero que la Ley señala, más las pensiones por incapacidades, en la rama del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. Lo cual el personal optó debidamente entrenado, ni hospitales, ni clínicas, ni farmacias que eran necesarios, pero poco a poco y a través del tiempo se han ido subsanando esas deficiencias, pero aún en la actualidad hay mucho camino por recorrer, deseando desde luego que en un futuro no lejano, todos los defectos que aún presenta la SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO, se logren superar trayendo como consecuencia el mejoramiento y el ajuste a la realidad del Seguro Social.

EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL EN SU INICIATIVA DE 12 DE DICIEMBRE DE 1942.

Fue presentada esta exposición de motivos, ante el H. -- Congreso de la Unión por el C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, "MANUEL AVILA CAMACHO", en la siguiente -- forma: ( 1 )

"EXPOSICION DE MOTIVOS".

Al darnos cuenta de que el Salario, es la única fuente - de que los trabajadores, obtienen los recursos, para solventar tanto sus necesidades como la de su familia, por lo que, al perderse - o disminuirse este, trae perjuicios graves al trabajador, a su fami - lia y a la sociedad.

En su trabajo al desarrollar sus labores el trabajador - está amenazado por infinidad de riesgos que pueden afectar su salud, e incluso su vida, esto ocasionado tanto por los aparatos mecánicos que debe manejar, o por el mismo lugar donde presta sus servicios.

Cuando estos riesgos se hacen presentes, el que más re - siente este acontecimiento, es el trabajador y su núcleo familiar, - ya que al quedar disminuido de su capacidad de trabajo, y no poder - presentar sus servicios, no obtiene ninguna retribución y por lo -- tanto él como su familia quedan en grave situación.



Si bien, el poder evitar estos peligros, o sea la realización y presentación de los riesgos, es imposible, sí se puede --- proteger del trabajador aún, cuando este se encuentre disminuido - físicamente. Ese medio protector es el "SEGURO SOCIAL", por medio de su asistencia médica y sus subsidios, sin olvidar algo de vital importancia, tanto para el obrero como para su esposa, que es la - asistencia en los casos de maternidad, que ninguna legislación debe olvidar y que por el contrario, debe estudiar y mejorar a cada momento. ( 2 )

Si desde el punto de vista particular del trabajador, -- para protegerlo se justifica la existencia del Seguro Social, a nivel social, es decir, como un beneficio para toda la sociedad de un país, es plenamente justificada, la existencia del Seguro Social, - como un medio para evitar técnicamente la existencia de la indigencia y la miseria.

El salario, se debe considerar como un hecho social, es- decir, es de donde el trabajador va a sufragar tanto sus necesida- des como las de su familia, por lo que éste se debe aumentar y pro- teger, y lograr que tenga un poder adquisitivo más grande, es decir un valor real más elevado, para que así pueda satisfacer plenamente su misión.

Por lo tanto el Régimen del Seguro Social, viene a ser -

un complemento del salario de los trabajadores, porque indica una serie de prestaciones, que de no señalarlas, el trabajador tendría que obtenerlas por conducto de su salario, con lo que éste se disminuiría. Siendo por esta razón de suma importancia la existencia -- del Seguro Social, ya que viene a complementar el salario, lo que -- al afectar a la gran masa de la población obrera, que es la más --- grande en nuestro país, viene a aumentar el nivel de vida económico de toda la población nacional.

De lo antes anotado, podemos concluir, que el sistema de Seguro Social es sólo aplicable a los trabajadores, es decir, a este sector de la población y no en todos sus riesgos particulares -- sino sólo en lo que respecta a su relación laboral. (Nota.- Incorrectamente se señala esta idea, en esta Exposición de motivos, ya que el Seguro Social, debe cumplir una función social sobre todo -- respecto a la clase desvalida, por lo que debe tener la idea, de -- proteger en todo momento a la masa proletaria, aún en enfermedades -- no profesionales, es decir, estados patológicos o enfermos, que no tengan relación con la realización física de un trabajo). Ahora -- bien la función del seguro social es de interés público, por lo que su misión no debe encomendarse, a particulares sino el Estado debe ser el que intervenga en su implantación, desarrollo y aplicación.

También es evidente la obligación que tiene el Estado de vigilar en todo su territorio, la salud y la higiene de toda la po-

blación, sobre todo de aquélla que no tiene los medios suficientes para curarse y tomar las medidas preventivas necesarias y así evitar enfermedades, por lo que esta misión la puede cumplir a través del Seguro Social, y así hacia el futuro, por medio de éste cumplir con su obligación de protección y vigilancia. ( 3 )

Por experiencia se sabe que en nuestro país, no existe ni es posible el ahorro individual, por varias razones, una que el salario apenas si alcanza para cubrir las más elementales necesidades, por lo que no se puede destinar parte de éste al ahorro y otra que en realidad falta educación previsora, por lo tanto, los asalariados no están protegidos ni prevenidos, con respecto a los diversos riesgos, además, el conservar las energías productivas, no sólo va a beneficiar a los trabajadores, sino también a los empresarios y a la producción en general lo que trae un beneficio a toda la colectividad, por lo que compete al Estado encauzar al Seguro Social como un servicio de interés público encomendado a un organismo descentralizado. (Nota.- Lo que conocemos ahora como Instituto Mexicano del Seguro Social), que con la aportación tripartita del estado, patrones y trabajadores vengán a cumplir con la misión de salvaguardar la capacidad de trabajo del asalariado, con asistencia médica, subsidios- y sobre todo lograr la previsión social, de la masa proletaria frente a los diversos riesgos que la asechan, viniendo a ser este sistema del seguro social, una medida más digna y eficaz para ayudar a los desvalidos, mejor aún que el sistema de la Asistencia Pública, que por más fondos que

tenga, no podrá ayudar ni con mucho a la masa económicamente débil e inclusive, es perjudicial a nivel social porque crea una población atendida a esta ayuda estatal, por lo que volvemos a repetir -- por fuerte que sea la asistencia pública, no podrá disminuir eficazmente el desnivel entre la miseria y la riqueza.

En cambio por el Seguro Social se protege a la clase trabajadora, es decir, gente productiva, que se gana esta protección con su trabajo y aportación que hace, tomándose en cuenta el salario que percibe, y su antigüedad en el servicio.

Es por lo tanto, más benéfica y positiva la implantación del Seguro Social, que la Asistencia Pública, incluso no sólo para el trabajador sino para toda la sociedad, ya que también se fomenta el trabajo.

La experiencia, a través del tiempo indica que el régimen del Seguro Social debe ser obligatorio, es decir, el Estado debe intervenir para que este se cumpla y evitar así, el que no exista Previsión Social, y en igual forma al ser obligatorio, se tienen que enterar las cuotas respectivas forzosamente, lo que no pasa con los seguros privados que al no pagarse se pierden y al acecer esto la protección también desaparece. (Nota.- Es acertada esta observación -- por la siguiente razón, si bien al ser obligatorio el régimen del Seguro Social se resta libertad individual a la gente, es en beneficio de esta misma, sobre todo la que forma parte de la masa proleta

ria, porque con la ayuda del Seguro Social, se le otorga una protección más real y efectiva, lográndose además, la Previsión Social, - para lo cual individualmente los trabajadores no están preparados, - por lo tanto con el Seguro Social se beneficia a los asalariados -- y a sus familias). ( 4 )

Si las naciones ponen un marcado interés en conservar -- sus recursos naturales, es lógico suponer, que en la conservación - del patrimonio humano se debe de duplicar la actividad del Estado, - ya que este patrimonio, es la riqueza por excelencia de las naciones, de ahí la fundamental importancia de la existencia del Seguro-Social Obligatorio.

El trabajo lleva en sí, en su desempeño, un sinúmero de - peligros, por lo que los trabajadores, de la minería, petróleo, industrias textiles, etc., están amenazados por estos riesgos es por eso que se concluye que el Seguro Social Obligatorio es necesario.

#### NECESIDAD DEL SEGURO SOCIAL.

Grandes grupos de la población mexicana, son muy pobres, que no pueden satisfacer sus necesidades más elementales, mucho menos pueden prevenirse de riesgos, ni ver por su futuro incierto. - Por lo que al establecerse el Seguro Social que va a otorgar prestaciones y previsión social, como seguros de vejez, invalidez, mater-

nidad- orfandad, etc., se va a beneficiar a esa gran masa desvalida, a mejorar con esto su salario, ya que se complementa y además se -- protegerá su fuerza de trabajo, su familia y su futuro. Con lo que se beneficia también a todo el país, ya que al verse protegido el - grupo proletario, estará menos descontento, tendrá más bríos - para el trabajo, con lo que mejorará la producción y la situación - económica de todo el país.

Según estudios estadísticos, son grandes los núcleos de población que se verán protegidos por este sistema de Seguro Social los cuales ya no quedarán a merced de la pobreza y la miseria.

Las estadísticas también muestran los estragos que los - riesgos de trabajo ocasionan al trabajador, su familia, y a la industria en general, por lo que esta razón también justifica la existencia del Seguro Social.

La Ley Federal del Trabajo, establece indemnizaciones para el Trabajador en casos de invalidez e inclusive muerte, pero estos pagos, al darse juntos poco benefician ya que debido a las necesidades de la vida, cualquier cantidad al poco tiempo se acaba, sin haber sido realmente útil al inválido o a la familia del trabajador fallecido. En cambio el Seguro Social señala pagos en forma de pensiones periódicas con lo que se le da una protección más real y --- efectiva no sólo al obrero sino también a su familia.

Otra de las metas del Seguro Social es disminuir la mortalidad que existe en el pueblo mexicano, debido a su mala alimentación, las pésimas condiciones en que vive y su falta de higiene, esto derivado de que no existe la protección de las enfermedades no profesionales, que el Seguro Social, si vendrá a proteger.

Concepto de gran importancia, por el que debe de existir el seguro social es lo relativo a la maternidad, al establecerse este seguro se vendrá a proteger a las madres trabajadoras y a las esposas o concubinas que reúnan los requisitos necesarios de los trabajadores, con lo que se evitará la mortalidad infantil y de las parturientas lo cual beneficiará a toda la sociedad. Es evidente que mientras más cuidado se tenga con las madres, en los estados de maternidad, mejor será su producto que será en el futuro la base de toda la nación, lo que traerá un país más próspero. (Nota.- En esta Ley del Seguro Social de 1942, todavía no se mencionaba el seguro de guardería, que en la actualidad existe porque así lo establece la nueva Ley de 1973).

Esta es en forma general la exposición de motivos de esta iniciativa de Ley, complementándose el estudio con la mención de los antecedentes históricos de ésta, así como la exposición de sus diversos capítulos y artículos, que a continuación se mencionan.

( 5 )

ESTUDIO DE LOS CAPITULOS Y ARTICULADO DE LA INICIATIVA DE LEY DEL -  
SEGURO SOCIAL DE 1942.

Esta Ley, constaba de 10 capítulos, 142 Artículos Sustanciales, y 10 Artículos Transitorios.

El Capítulo I, señala disposiciones generales y consta de 17 artículos:.

Muy importante, porque se señala que el Seguro Social, es un servicio público nacional o sea de observancia en todo el país, con lo que se configura su carácter federal, señalando por otro lado que éste es obligatorio, independiente de la voluntad de patrones como trabajadores, es decir, en esta situación ciertamente se resta libertad individual a los trabajadores, pero a la vez se les asegura en forma más clara y efectiva, su único patrimonio, su fuerza de trabajo, ya sea con asistencia médica, subsidios por incapacidades, maternidad, etc., y también en forma de previsión social se protege a sus posibles huérfanos, viuda, concubina, su invalidez, etc.

En este capítulo y específicamente en el 2o. Artículo se mencionan 2 seguros muy importantes, el Seguro por enfermedad no profesional y el de cesantía por edad avanzada.

En el Artículo 5o., se determina la personalidad de ---



quien representará en México a la Seguridad Social, es decir, se crea la persona colectiva denominada Instituto Mexicano del Seguro Social, con todas las características; domicilio; patrimonio, nombre y con la determinación de que será un organismo fiscal descentralizado.

El Artículo 7o., señala la obligación que los patrones tienen, de registrarse ellos, e inscribir a sus trabajadores dentro del Seguro Social, dentro de los plazos determinados por la misma Ley, por lo tanto, un trabajador que no esté inscrito el patrón es culpable de esta irregularidad, ya que infringe lo dispuesto por esta Ley, por lo tanto la responsabilidad y en su caso las multas -- por este motivo, son aplicables e imputables totalmente al patrón. (Este artículo fue reformado por decreto de 28 de febrero de 1949).

En el Artículo 12o., de esta Ley se establece que las pensiones y subsidios que otorgue el presente ordenamiento son inembargables e inalienables con la única excepción de los casos de pensiones alimenticias ordenadas por la autoridad judicial competente, y eso sólo se podrá embargar hasta el 50% del monto de las pensiones o subsidios.

El artículo 14o., especifica las prescripciones, tanto para reclamar derechos a pensiones y subsidios, como para cobrar estos cuando ya se gozan. (Reformado por decreto de 28 de febrero de 1949). ( 6 )

Los Artículos 15o., 16o. y 17o., de su lectura se desprenden de el intento que la presente Ley hace para tratar de lograr que -- los diversos Contratos Colectivos de Trabajo que rijan las relaciones entre las distintas empresas y sus Sindicatos sean realmente -- benéficos, o cuando menos no inferiores en beneficio, a lo que otorga esta Ley.

El Capítulo II, especifica todo lo referente a salarios- y las cuotas de cotización, constando de 17 Artículos:

Artículo 18o., se considera como salario no sólo el sueldo, sino también toda retribución que el trabajador obtiene por la prestación de sus servicios, es decir, abarca también las prestaciones como aguinaldo, ayuda de renta, o diversas prestaciones en especie, considerándose por lo tanto ya el salario, como lo contempla actualmente la Ley Federal del Trabajo.

El Artículo 25o., es conveniente citarlo en virtud de -- que habla de los aprendices, figura que ya en la actualidad no se encuentra en las disposiciones jurídicas laborales, benéfico esto, -- porque con el pretexto del aprendiz, existían muchas explotaciones. (Reformando por decreto de 28 de febrero de 1949).

Artículo 28o., faculta al Instituto, para poder efectuar inspecciones en las listas de raya que deberán llevar los patrones,

con lo cual se reitera el carácter fiscal del IMSS, (Reformado según decreto de 28 de febrero de 1949).

Capítulo III, menciona los Seguros de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, constando de 16 Artículos:

El Artículo 35o., remite a la Ley Federal del Trabajo vigente en ese tiempo, para establecer que se considerará por esta Ley, como accidente de trabajo, mostrándose de esta manera la forma en que se complementan ambos ordenamientos.

Sin embargo, en su artículo 36o., se deja la puerta abierta, para sí en el criterio del interesado, la tabla de enfermedades profesionales que establecía la Ley Federal del Trabajo, no contemplara su situación, pudiera hacerse la reclamación respectiva ante la autoridad competente para ello, es decir, señala la posibilidad de que se puedan aún catalogar otros tipos de enfermedades profesionales, diversas a las ya establecidas.

En el artículo 38o., se contempla la situación de la concubina, y toma como base para que ésta pueda gozar de las prestaciones que esta Ley señala el criterio que al respecto tiene el Código Civil de 1928. (Reformado por decreto de 28 de febrero de 1949).

( 7 )

El Artículo 50. establece los casos en que aunque suceda

un accidente de trabajo, este no se considerará como tal por culpa o imprudencia totalmente del asegurado pero algo de vital importancia es el hecho, de que aún en estos casos si el asegurado encuentra la muerte, sus familiares no queden en el desamparo sino que -- estos recibirán las prestaciones que según el caso esta Ley otorga en el presente Capítulo.

Capítulo IV, del Seguro de Enfermedades no profesionales y maternidad, el cual se desarrolla en 16 Artículos:

Este Capítulo nos parece el de mayor importancia ya que señala la Asistencia Médica que se dará tanto al asegurado como a sus familiares, en los casos de enfermedades no profesionales, es decir, el cuerpo humano es frágil y débil, se trastorna con mucha facilidad muchas veces independiente esto de que se realice o no un trabajo, por lo tanto, la asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica que aquí se menciona por el sólo hecho de ser trabajador asegurado, es una de las conquistas más grandes que la masa proletaria -- a logrado, a través de la SEGURIDAD SOCIAL.

También en este Capítulo se establecen los subsidios -- que el seguro social otorgará a los asegurados que se encuentran en estado de incapacidad.

No se puede dejar de mencionar los beneficios, que el --

Capítulo que mencionamos señala para las mujeres aseguradas, en --- los casos de maternidad que comprenden los períodos del embarazo, - alumbramiento y el puerperio, indicándose también subsidios en es-- tas situaciones, relevante lo aquí citado porque es indudable que - mientras mejor cuidado se tenga con una mujer en estos estados ff- sicos relacionados con la maternidad, mejor será su producto, lo -- cual es en bien de toda la futura sociedad del país.

Teniendo derecho a este seguro; las trabajadoras, las - esposas de los trabajadores asegurados, y la concubina que reúna -- los requisitos que esta misma Ley establece.

Artículos importantes de este Capítulo IV son: 51, 54, - 56, 58 y 66. (Excepto el 58, reformados por decreto del 28 de febre-- ro de 1949).

Capítulo V, de los Seguros de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte. Este capítulo se presenta explicado a través de 30 Artí- culos. ( 8 )

El Capítulo en general, especifica lo que se entiende -- por invalidez estableciendo que ésta puede venir por enfermedad o - por accidente no profesional, es decir, que para que el asegurado - puede gozar de este seguro no es necesario que la invalidez venga - por la realización física de un trabajo, mencionando también la re-

muneración que en estos casos se otorgará a los afectados.

Captándose también en éste, la marcada idea de beneficiar en lo que sea posible a la familia del asegurado, indicándose, que esta recibirá parte o el total de la pensión que recibiere el asegurado, aún en los casos en que la invalidez llegue porque intencionalmente el asegurado se la provoque, o al cometer éste algún delito.

Pero desafortunadamente, señala los límites de cotizaciones que el asegurado debe tener, para poder gozar tanto él como sus familiares de los beneficios del Seguro por Invalidez.

Artículos importantes de este Capítulo en lo referente al Seguro de Invalidez son:

El 67, 68, 69 y 70. (El 67 y 70, reformados por decreto de 28 de febrero de 1949).

Respecto a la vejez se señala la edad de 65 años para poder gozar de este seguro, pero inclusive al cumplir los 60 se tendrá derecho a este, si el asegurado involuntariamente queda sin trabajo, estableciéndose también el requisito de haber acreditado, 700 cotizaciones semanales, como lo indica el Artículo 72. (Reformado según decreto de 28 de febrero de 1949).

A manera de previsión social se especifican servicios -- preventivo o curativos a los asegurados y pensionados, con el objeto de evitar posibles enfermedades, que al complicarse puedan traer la invalidez, esto es de mucha importancia porque se esta protegiendo de hecho, el único patrimonio de los trabajadores, es decir, su capacidad de trabajo. Esta asistencia médica preventiva se establece en el Artículo 77. (Reformado, según decreto de 28 de febrero de 1949).

Este Capítulo, tiene mucho de Previsión Social, ya que señala pensiones como la de viudez, a la cual tiene derecho la esposa del asegurado fallecido, o su concubina cuando reúna los requisitos que esta Ley señala y que como antes ya mencionamos, son los que establece el Código Civil de 1928.

Como consecuencia de la muerte de un asegurado sujeto -- a pensión por invalidez, vejez o cesantía, también se señalan beneficios para el caso de orfandad, pero estableciéndose que para que un huérfano goce de esta pensión debe ser menor de 16 años, como -- textualmente lo indicaba el Artículo 82 de la Ley de 1942.

Los recursos con los que se creará el fondo para cubrir los Seguros a que se refiere este Capítulo, venían de la aportación tripartita que debían hacer los obreros, patrones y el Estado. Aportación que caracteriza al Seguro Social actual, este abastecimiento

para crear estos recursos se regulaba por el artículo 95 de este capítulo. (Reformado según decreto de 28 de febrero de 1949). --  
( 9 )

Capítulo VI, del Seguro Facultativo, y de los adicionales. Este se desarrolla en 9 Artículos.

Este Capítulo establece Seguros no Obligatorios, pero -- observando la realidad esto era un error, ya que lo más correcto -- es que la Seguridad Social, se extendiera a toda la comunidad que lo necesite y los que puedan cubrir en forma particular y para sí -- mismos las prestaciones y Seguros que esta Ley otorga, lo hagan, -- pero sin embargo aún estos estuvieran sujetos al Seguro Obligatorio entregaran sus aportaciones lográndose con esto un fondo más fuerte y sólido para que la Seguridad Social sea aplicada en forma más --- extensa, real y efectiva cada día.

Estos Seguros facultativos, pueden comprender uno o más -- de los Seguros señalados en el Artículo Segundo de esta Ley y con -- los Trabajadores que señala el Artículo Sexto, así lo indican los -- Artículos 98o. y 99o., de la Ley que fue promulgada en 1942.

Capítulo Séptimo, (VII), trata todo lo referente a la or -- ganización y estructura del Instituto Mexicano del Seguro Social, -- constando de 17 Artículos:

En este se determinaba la forma en que estaría organizad-



do el Órgano descentralizado encargado de otorgar y administrar la Seguridad Social en México.

Se establece cuales serán sus funciones, los Órganos --- que lo forman y cuál es la función de todos y cada uno de ellos, -- asimismo mencionan como estarán constituidos los recursos económicos del IMSS, se indica la forma como se reunirán periódicamente todos los miembros de la Asamblea General, para rendir sus informes y realizar estudios para poder así mejorar las funciones y aplicaciones encomendadas al Instituto Mexicano del Seguro Social. Siendo también importante el hecho de que en este capítulo se señala que todo el IMSS, así como sus dependencias y servicios gozarán de exención de impuestos, como lo establecen los Artículos 107, 103, 109, 115 y 123. (El 115., reformado por decreto de 28 de febrero de --- 1949). ( 10 )

Capítulo VIII, regula lo referente a la inversión de las reservas económicas del IMSS y se explica en 9 Artículos.

Pone el mayor interés para que las reservas se manejen - por el propio IMSS y en inversiones hasta donde sea posible menos --- arriesgadas y de preferencia en bonos emitidos por la Federación, - tratando de lograr un incremento seguro de estas reservas. Porque por otro lado se establece que se deberá invertir en bienes que sirvan para que el Instituto pueda cumplir satisfactoriamente con su mi

sión, o sea en la creación y construcción de Hospitales, Clínicas, Casas de Maternidad, Dispensarios, Laboratorios y Edificios necesarios para que el IMSS pueda desarrollar su actividad. Mencionándose también que una parte de las reservas específicamente hasta un 20% de éstas, se deberá dedicar a la construcción de viviendas populares, esto con el objeto de atacar desde esa época el grave problema habitacional que ya existía en el país. Esta disposición es -- aceptada, porque todos sabemos que una vivienda digna es fundamental para el mejor establecimiento de las familias, es decir, lograr la estabilidad y fortalecimiento de los hogares de los trabajadores asegurados y además con la obtención de una casa habitación, se amplía el patrimonio de los miembros de la masa proletaria por la siguiente razón, ya no sólo un trabajador será propietario de su fuerza de trabajo, sino también por pequeña que sea, de una casa que siempre será un patrimonio familiar. Artículos importantes de este Capítulo son: el 124, 128, 130 y 132. (El 132, fue reformado según decreto de 28 de febrero de 1949. Los otros 3 Artículos, fueron reformados por decreto de 31 de diciembre de 1947).

Capítulo IX, establece los procedimientos para dirimir controversias, en relación con la aplicación de esta Ley, comprende únicamente 4 Artículos.

Señala dos autoridades ante las cuales se pueden plantear los conflictos que surjan, en la reclamación y aplicación de

los derechos y obligaciones que plantea esta Ley, y estas son: ---  
El Consejo Técnico, que es un órgano del propio Instituto y una autoridad judicial que es la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Asimismo, se indica que el IMSS tiene el carácter de organismo fiscal autónomo. Pero el procedimiento administrativo de ejecución de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas directamente al Instituto, se realizará por conducto de las Oficinas --- Federales de Hacienda que correspondan y con sujeción a lo que al respecto indica el Código Fiscal de la Federación, y al obtenerse el pago, los jefes de las oficinas ejecutoras, bajo su más estricta responsabilidad, concentrarán las sumas y recargos a disposición -- del IMSS, a la mayor brevedad posible.

Los créditos a favor del Instituto, serán preferentes a cualquier otro a excepción hecha de los créditos fiscales y de los que correspondan al trabajador, es decir, el salario, así lo indican los artículos: 133, 134 y 135, de esta Ley. (Reformada según decreto de 28 de febrero de 1949).

Capítulo X, establece las responsabilidades y sanciones, que esta Ley señala para sus infractores, consta de 6 Artículos:

Entre otras cosas establece que las relaciones entre el-

Instituto y sus empleados se regirán por la Ley Federal del Trabajo, como corresponde a toda relación laboral no burocrática.

Estableciendo también la advertencia, de que aquella persona que haga mal uso de los bienes que forman parte del patrimonio del Instituto, o del dinero de los pagos, será acreedor a sanciones del orden penal, como lo indican los artículos 138 y 139. de este capítulo.

Esta Ley también constaba de 10 Artículos transitorios - que hacen diversas explicaciones a que quedaba sujeta esta Ley que fue publicada el 19 de enero de 1943. ( 11 )

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

- 1.- Ley del Seguro Social, publicación del IMSS, 1973, Págs. 143 a-200.
- 2.- Ley del Seguro Social, Ob. Cit. Pág. 143 a 200.
- 3.- IDEM.
- 4.- IDEM.
- 5.- IDEM.
- 6.- México y la Seguridad Social, tomo II, Volumen, I, Publicación del IMSS 1952, Págs. 125 a 155.
- 7.- México y la Seguridad Social, Tomo II, Volumen, I Publicación del IMSS. 1952, Págs. 125 a 155.
- 8.- IDEM.
- 9.- IDEM.
- 10.- IDEM.
- 11.- IDEM.

**CAPITULO TERCERO.**

**UBICACION DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DENTRO DE LA CLASIFICACION DEL DERECHO.**

- a).- Naturaleza Jurídica de la Ley del Seguro Social.
- b).- Finalidad de la Seguridad Social.
- c).- Defectos que presenta el Seguro Social en Nuestro País.
- d).- Ubicación de la Ley del Seguro Social Dentro de la Clasificación del Derecho.

## NATURALEZA JURIDICA DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

Una vez que se han estudiado, los antecedentes históricos de la Seguridad Social, tanto en México como en el extranjero, de la Ley del Seguro Social que hubo en México, así como de la que actualmente está vigente en nuestro país, que es de 1973, habiendo hecho también el estudio comparativo de ambos ordenamientos legales, ahora entraremos en la tarea de encontrar, el lugar que ocupa la Ley del Seguro Social dentro de la clasificación del derecho.

Primeramente trataremos de definir lo que es la seguridad social, dando su concepto y sobre todo tratar de encontrar cual es su finalidad. Trabajo difícil, en virtud, de que para lograr en realidad una definición completa de la Seguridad Social, se requiere una investigación profunda jurídico-filosófica del bienestar humano, pero no obstante esto muchos autores definen a la Seguridad Social, por lo que encontramos diversos conceptos.

Para poder comprender el tema principal es necesario considerar a la Seguridad Social como algo dinámico, ya que se da en la sociedad y esta cambia, en cada momento histórico que se vive, por lo tanto, no es algo estático y si así se viera, sólo se definiría un aspecto de ésta, según el momento en que se hiciera.

Etimológicamente, las palabras Seguridad Social, provienen

de las siguientes raíces:

Seguridad; proviene de los vocablos se de sine (sin) y cura (cuidado), o sea que su significado es sin-cuidado, ni preocupación.

El término Social, agregado a la connotación anterior es (facultad humana de coexistir), pudiéndose interpretar ya todo junto como:

- a).- Seguridad dada a la Sociedad o
- b).- Seguridad dada por la Sociedad.

Uniendo ambos conceptos encontramos, que se puede hacer la siguiente apreciación de la Seguridad Social; es la Seguridad -- que se da a la Sociedad, por la misma organización de ésta.

La palabra Ley, proviene del vocablo Lex, Ligere, o sea la regla y norma inmutable, principio de la autoridad suprema, es decir, lo que se debe acatar. Por lo tanto según la etimología de las palabras antes citadas podemos decir que la Ley del Seguro Social significa; la obligación, o regla que se debe cumplir, para -- que la sociedad se organice y de esta forma se brinde protección -- y seguridad a la misma. ( 1 )

Teniendo ya esta base etimológica podemos intentar expres



sar una definición de la Seguridad Social, viéndola como se ha contemplado a través de la legislación, la doctrina y la sociología.

Según la legislación, la ve desde el siguiente aspecto:

La Seguridad Social como medidas institucionales, públicas o privadas para solucionar esas necesidades de inseguridad, aspecto legislativo que es el objeto que persigue la fracción XXIX, - del Artículo 123, Constitucional.

Pudiéndose completar esta idea legislativa, considerando a la Seguridad Social como un derecho social, que trata de dar a la masa desvalida, lo que por mucho tiempo se le ha negado, el vivir -- dignamente.

Aspecto doctrinal:

Los estudiosos, ven a la Seguridad Social, como la ciencia o conjunto sistematizado de principios doctrinarios que estudian los medios más técnicos que puedan resolver las necesidades, - de las clases socialmente débiles, es decir, los obreros y los campesinos, para lograr que mediante la organización de toda la sociedad, se pueda otorgar a estos grupos sociales una vida más digna, y acorde a la realidad económica que en cada momento se viva.

Aspecto sociológico:

Desde el punto de vista social, se ve a la seguridad social como una idea proveniente de una necesidad del hombre, que al coexistir en sociedad, este mismo puede otorgarse.

Muchos autores han expresado diversas definiciones, que podríamos encuadrar dentro de los aspectos que antes mencionamos:

Arthur J. Altmeyer y Abraham Epstein, autores estadounidenses, la definen así; la Seguridad Social constituye en el deseo universal de todos los seres humanos, por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, de la falta de salud, educación y tratando de alcanzar las condiciones decorosas de vida y principalmente el trabajo adecuado y seguro. ( 2 )

Mario de la Cueva en su libro dice: La seguridad social consiste, en proporcionar a cada persona a lo largo de su existencia los elementos necesarios para conducir una existencia que corresponde a la dignidad humana.

Justo Sierra dice: La seguridad social, sería la consideración del beneficio, del bienestar y el progreso como deber moral, de orden espiritual.

Ing. Miguel García Cruz, que es uno de los precursores de la Seguridad Social en México, dice: El concepto de Seguridad Social tiene como ejemplar el anhelo congénito del hombre, de pro--

tegerse de las necesidades insatisfechas de alimentos, vestidos, -- casa y educación.

Profr. Pérez Leñero la define como: la decisión de la - sociedad por alcanzar en cada pueblo una vida digna, libre, soberana, una paz segura creada y fortalecida por el valor del propio esfuerzo en cada hombre, dentro de una justicia social que asegura -- una efectiva distribución de los bienes materiales y culturales, -- que en su beneficio ha creado la humanidad.

Pirre Larroque Director de Seguridad Social en Europa, - dice: Seguridad Social es la garantía otorgada por la colectividad a todos sus miembros para mantener sus niveles de vida, o cuando - menos condiciones de existencia decorosa, gracias a una redistribución de ingresos que descansan sobre la Solidaridad Social.

Sir William Beveridge, en el segundo de sus informes definió a la Seguridad Social como el conjunto de medidas adoptadas - por el Estado para los ciudadanos, contra aquellos riesgos de creación individual que jamás dejarán de presentarse, por óptima que -- sea la situación de conjunto de la sociedad en que se vive.

En una obra que fue publicada por el IMSS, y que denomina "LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO", la entiende como el conjunto de normas jurídicas institucionales sociales, destinadas particularmente a reconocer y proporcionar a los asalariados y sus familiares -- en general a los económicamente débiles, los medios materiales y --

servicios que requieren para hacer frente en su oportunidad, a aquellas necesidades vitales que no pueden satisfacer debidamente en forma directa y personal.

Francisco Ferrari considera a la Seguridad Social como el nuevo modo de producir, de organizar el trabajo, de distribuir los ingresos de la nación, proclamando que una parte de ellos debe ser necesariamente destinada a asegurar y mantener ciertos niveles de vida mínimos y la plenitud y estabilidad del empleo. ( 3 )

Como ya antes mencionamos, uno de los precursores de la Seguridad Social en México lo es el Ing. García Cruz, el cual la considera como una ciencia de aplicación en el proceso de estructuración con todos los principios, leyes y normas que le dan una categoría relevante entre las ciencias sociales, aunque todavía por mucho tiempo necesite imprescindiblemente el concenso de otras ciencias para alcanzar su desarrollo pleno. Esta ciencia no se preocupa de resolver problemas trascendentales o metafísicos, pues es experimental positiva; adaptada a la realidad, a la idiosincracia del pueblo donde las proporciones generales o universales encuentran su justo complemento en lo regional o particular armonizándose en un toque orgánico.

El maestro Mario de la Cueva, en su libro "Síntesis del Derecho del Trabajo", pág. 38, también dice: que considera a la Se

guridad Social como una parte del trabajo y escribe lo siguiente: -  
"El derecho del trabajo y la seguridad social poseen un mínimo fundamento, y su propósito a pesar de las aparentes apariencias, en -- uno solo, asegurar al hombre una vida digna.

El Maestro Trueba Urbina dice también al respecto: El de recho de seguridad social, es una rama del derecho social que com- prende a todos los trabajadores, obreros, empleados, domésticos, ar tisanos, toreros, artistas, deportistas, etc., para su protección- integral contra las contingencias de sus actividades laborales y pa ra protegerlos frente a todos los riesgos que puedan ocurrirles. -  
( 4 )

Como se puede observar, son muchos los estudiosos que -- han hecho diversas definiciones del concepto, de la seguridad so--- cial, todos empleando diferentes palabras expresan el objeto y fin liad que ésta tiene.

#### FINALIDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Esta es, sin lugar a duda la siguiente:

Otorgar a la masa desvalida, mediante los medios más téc nicos, una vida digna. Protegiendo sobre todo el único patrimonio- que los proletarios tienen, es decir, su capacidad de trabajo, su -

fuerza para prestar un servicio, mediante el cual obtienen su salario, esto por medio de la asistencia médica respectiva, que trata de preservar este patrimonio, así como con medidas de Previsión Social cuyo objeto es asegurar en lo que más sea posible, el futuro incierto de un trabajador, que está amenazado por diversos riesgos de trabajo que incluso pueden producirle la muerte. Pero la seguridad social no sólo se limita al obrero, sino también protege a su familia; con asistencia médica, seguro de maternidad, servicios sociales, etc., asimismo por la previsión social se ampara a sus posibles huérfanos, viuda o concubina que reúna los requisitos legales.

Trata de organizar a la sociedad para que en esta forma, se brinde protección así misma. Con la característica de que en la época actual, y mediante la Ley del Seguro Social vigente, el Seguro Social es obligatorio, si bien esto resta cierta libertad individual a los trabajadores, por otro lado se les garantiza una protección más real y efectiva, es decir, por lo dispuesto por la nueva Ley, nadie tiene derecho a vivir sin protección, que otorga la Seguridad Social.

Desde luego, la Seguridad Social es un mejor medio para proteger a la masa desvalida, que incluso la Asistencia Pública, ya que mediante el Seguro Social un trabajador obtiene protección y diversas prestaciones, mediante su trabajo, y su cotización semanal, con lo que, se fomenta la producción y el obrero obtiene el amparo

respectivo, mediante su propio esfuerzo. Cosa que no sucede en la Asistencia Pública, que incluso puede animar la dependencia económica de las personas con respecto al Estado, lo que trae la ociosidad y la vagancia, además ningún presupuesto sería suficiente, para que por medio de la Asistencia Pública se protegiera, a todas las personas que en nuestro país necesitan de ella.

#### Defectos que presenta el Seguro Social en nuestro País:

La meta primordial de éste es lograr una asistencia médica efectiva y sin queja, lo cual desafortunadamente no ha obtenido ya que aún en la actualidad cada médico, tiene que atender una población de pacientes muy grande y en una jornada que con respecto a las necesidades reales es reducida. Por otro lado los trámites administrativos son muy lentos y no acordes a la necesidad real, que en cada momento presenta un enfermo, siendo que debe de ser lo principal el atender un enfermo y los trámites administrativos y papeleo deben ser cosa secundaria. Además no obstante el gran aumento de instalaciones con las que ya cuenta actualmente en México el Seguro Social, estas no son aun suficientes para satisfacer la demanda, que de asistencia médica, hacen los derechohabientes. Asimismo para lo relativo a previsión social, existen una serie de obstáculos, que evitan que esta pueda ser rápida y efectiva, lo cual no debería de ser ya que es de orden público el otorgamiento de las prestaciones, que abarca la previsión social.

Los Servicios Sociales, que en el Título IV señala la Nueva Ley del Seguro Social, son buenos pero en ellos se invierten millones de pesos, que podrían ser de utilidad para que la asistencia médica si fuera en realidad efectiva. Una vez que se logre esto, por el Seguro Social, éste ya se podrá dedicar a los servicios sociales que aquí se mencionan, pero antes no, es decir, no es que éstos sean malos sino que el fin primordial que tiene el seguro social es brindar una atención médica adecuada y mientras no se logre esto no puede saltarse a tratar de prestaciones primarias a secundarias, como son: centros vacacionales, teatros, centros donde se enseña costura, cocina, danza, etc., etc., o en su defecto dejar estas actividades a otras dependencias.

En muchas ocasiones, falta preparación y la debida educación en todo el personal del IMSS, lo cual va en perjuicio de los derechohabientes, sin embargo esta es cuestión de la misma naturaleza humana, ya que es difícil controlar el comportamiento de las personas. Pero indudablemente sería benéfico, que el IMSS capacitara debidamente a sus empleados, con cursos de: psicología, relaciones humanas, relaciones públicas y en general para instruir técnicamente a cada empleado en la actividad que desarrolla.

Otro defecto, lo podemos considerar en el trabajo de los médicos del IMSS, que tienen horarios fijos por ejemplo:

Un médico entra a las 8.00 saliendo a las 15:00 hora



pero las enfermedades no tienen esos horarios, y si bien hay cambios de turno, en el momento en que se realiza éste pueden suceder casos de emergencia, que por no ser atendidos inmediatamente traen graves consecuencias. Por lo tanto es necesario se realicen los estudios correspondientes, para establecer a los médicos del IMSS jornadas más adecuadas a la realidad de sus funciones, y evitar en lo que sea posible no existan esos momentos en los que se necesite un doctor y éste no se encuentre, ya sea porque acaba de salir o bien, porque aún no llega.

#### UBICACION DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DENTRO DE LA CLASIFICACION DEL DERECHO.

La seguridad social se manifiesta y hace dinámica, en México, a través de la Ley del Seguro Social, y esta señala las prestaciones que se otorgarán, los requisitos que se deben llenar para poder tener derecho a éstas, la institución y características de ésta, que en México representará a la Seguridad Social y además prestará los servicios que la misma ley señala; guarderías, hospitales, clínicas, farmacias, dependencias administrativas, etc.

Esta Ley tiene su base, es decir, brota de la fracción XXIX, del apartado A, del Artículo 123 Constitucional, que textualmente dice:

"Se considera de utilidad pública la expedición de la --

Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos".

Por lo anteriormente transcrito puede decirse que la Ley del Seguro Social surge del derecho constitucional, que es su fuente.

Podemos decir, que también pertenece a la nueva rama del Derecho, que se denomina derecho social, por la siguiente razón:

El régimen del Seguro Social, es obligatorio pero sólo para aquellas personas que se ubican en su hipótesis, es decir, las disposiciones de esta Ley están destinadas a un determinado grupo de personas, las cuales deben de llenar determinados requisitos, y además aportar sus cuotas respectivas por lo tanto, no es una disposición general sino que se circunscribe a una determinada clase social, débil en comparación con las otras, pero que a la vez para tener derecho a las prestaciones que esta Ley otorga, debe realizar un esfuerzo propio, lo cual es importante porque se fomenta el trabajo y además se obtienen los beneficios correlativos.

Sin embargo, la propia Constitución señala que su existencia es de interés público.

Es a su vez, una Ley que se complementa con la Ley Federal del Trabajo y es reglamentada en muchas ocasiones por ésta, ya que toda reclamación de un derecho que contempla la Ley del Seguro Social se tramitará si así lo decide el actor, ante los Tribunales colegiados laborales y bajo la forma y procedimiento que establece la Ley de la materia.

Como su Art. 1o. lo indica es una Ley de observancia en toda la República, por lo tanto es una Ley de carácter federal, por el ámbito de su aplicación y jurisdicción.

Además, es reglamentaria de la fracción XXIX del Art. 123 Constitucional, explicándola y presentándola en forma más amplia y detallada.

Creando también a la persona colectiva denominada Instituto Mexicano del Seguro Social a la cual le da carácter fiscal, por lo que en ocasiones tiene relaciones con el Código Fiscal de la Federación, tan es así que las resoluciones que emite el Consejo Técnico del IMSS, pueden impugnarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Por lo que, se podría definir a la Ley del Seguro Social de la siguiente manera:

"El conjunto de normas de orden público, que serán aplicadas en toda la República, para lograr la protección, beneficio y elevación, de la masa desvalida compuesta por los diversos sujetos de aseguramiento, en los términos que la misma Ley del Seguro Social señala".

Por lo tanto la Ley del Seguro Social es una disposición que pertenece al Derecho Social, que surge del Derecho Constitucional, siendo de interés público, su implantación, siendo además por el ámbito de su aplicación una Ley de carácter federal, que tiene relaciones muy estrechas con la Ley Federal del Trabajo y en ciertas ocasiones también, con el Código Fiscal de la Federación, ya que en ella misma se considera de carácter fiscal al IMSS, señalando como autoridades para resolver sus controversias con relación a las prestaciones que otorga al Consejo Técnico del IMSS y a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

- 1.- Diccionario A-Z de la Lengua Española, publicado en México, en-1971.
- 2.- Miguel García Cruz, la Seguridad Social, bases, Evolución, im-  
portancia económica, Social y Política, México, 1955. Pág. 43.
- 3.- IDEN.
- 4.- Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho del Trabajo, Editorial Po-  
rrúa, S.A., México, 1970.

**CAPITULO CUARTO**

**EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL Y SU  
ORGANIZACION INTERNA**

- a).- **El I.M.S.S., como Organismo Descentralizado**
- b).- **Organización Interna del I.M.S.S.**

## EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL Y SU ORGANIZACION INTERNA.

En el siglo XX, nace con el símbolo de la insurrección revolucionaria en el mundo, ya que lejos de una inactividad popular se presenta como una efervescencia revolucionaria sin precedentes en la historia de la humanidad. Así, al pueblo mexicano le toca desempeñar el papel de pionero en este siglo, al convulsionarse en 1910, un movimiento revolucionario.

Consideramos así, que después de medio siglo de haber vivido un llamado "estado de tranquilidad", el pueblo mexicano dio un nuevo carácter a su actividad revolucionaria tradicional, toda vez que la Revolución Mexicana cambió profundamente la situación Política y Social del País; teniendo como base o justificación histórica el descontento popular surgido de la depresión económica en que se encontraba la mayoría del pueblo mexicano.

En México la Seguridad Social surge como fruto predilecto del movimiento social revolucionario, que logra plasmar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la cristalización de dicho ideal popular.

Sin embargo, conviene aclarar que los modernos servicios del Seguro Social y de Previsión entrañan la culminación de una evolución histórica y jurídica desde las instituciones privadas de

beneficiencia, pasando por los servicios de asistencia social organizados y dirigidos por el Estado directamente, hasta los servicios de seguridad Social, que cumple un primordial fin del Estado, que por su compleja índole y extensión tienen el carácter público y en general de servicio estatal.

En este orden de ideas, tenemos que como consecuencia innegable de esa lucha revolucionaria surge nuestra Carga Magna, en ella los artículos 27 y 123 figuran como los más trascendentales en cuanto a derechos sociales.

En el Artículo 27 se establecen los derechos mínimos y esenciales del campesino mexicano referentes al patrimonio familiar inalienable, dotación de tierras, bosques y aguas a pueblos y comunidades. Para poder llegar a esta finalidad, el mismo artículo sanciona que la tierra y el subsuelo son propiedad de la Nación y que ésta puede transmitir su dominio a los particulares o bien imponerle las modalidades que dicte el interés público.

El Artículo 123 dio las bases fundamentales de los derechos obreros como son: jornada máxima, edad permitida, protección a la mujer, salario mínimo, educación, sanidad, vacaciones, asociación, Tribunales Federales de Conciliación y Arbitraje, derecho de Huelga, agencias de empleo, cajas de seguros populares, condiciones de utilidad social para las sociedades cooperativas de construc---



ción de viviendas, etc. etc.

Ambos artículos 27 y 123, significan dos de las máximas aportaciones de la Revolución Mexicana para tratar de acabar con las grandes desigualdades económicas, sociales y culturales, mediante la idea de dar a la propiedad y al empleo de la tierra, una función de beneficio social y al trabajo un sistema de protección.

En lo que se refiere a la creación del Seguro Social, en su fracción XXIX en su original decía a la letra:

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

Como se puede ver, existió el propósito por parte del gobierno revolucionario de ese tiempo para implantar el régimen de Seguridad Social en la República, pero no fue sino hasta el año de 1929 cuando se reformó la Constitución en el sentido de otorgársele a la Federación el derecho a legislar en materia de trabajo. (Art. 73 Fracc. X) ( 2 ), y concedérsele la facultad de crear el régimen obligatorio del Seguro Social (Art. 123 Fracc. XXIX. ( 3 ). Los legisladores federales de aquella época dieron mayor

importancia a la creación de la Ley Federal del Trabajo en 1931, - dejando para el futuro los estudios relativos para la creación de la Ley del Seguro Social, pero ya sobre una base que era la de legislar en materia federal.

En conclusión, podemos decir que a nuestra Constitución de 1917 le cabe el orgullo de ser la pionera en el mundo en tratar dentro de sus disposiciones los derechos sociales; pero no únicamente esto, sino también más específicamente seguros sociales, aunque con carácter potestativo, generándose posteriormente - en América este propósito innovador, considerándose al seguro social como un derecho imprescindible del hombre.

En cuanto a la evolución que sufrió el Seguro Social -- desde la aparición de la Constitución de 1917, podemos decir que durante el régimen del Presidente General Alvaro Obregón se comprendió la limitación que había en aquella época en las leyes de trabajo y las sociedades mutualistas para la plena protección de los trabajadores y de sus familiares; asimismo se dió cuenta que el Estado era el más indicado para la promoción de una verdadera justicia social. En el año de 1921 en un proyecto para la creación del "Seguro Obligatorio" se señalaba que en las legislaciones laborales era casi imposible obligar al patrón al cumplimiento de dichas disposiciones; por lo tanto se propuso que el Estado se encargara de la protección del trabajador por medio de la creación del Seguro Social y que sería administrado por él mismo. -- Igualmente vió la necesidad de crear un seguro obrero para evitar los continuos choques entre patrono y trabajadores.

En su campaña política de 1927, el General Alvaro Obregón convirtió en un punto fundamental de su programa la promesa de luchar por la aceptación de su "Proyecto de Ley para la creación del Seguro Obrero" que había sido aprobado por aclamación en el Congreso Mundial del Trabajo, celebrado por aquellas fechas en la Ciudad de Río de Janeiro, habiéndose constituido un grupo de sus más íntimos amigos en los "Partidos de Previsión Social", que no tenían más objeto de conseguir la aprobación de la Ley del Seguro Social, según la forma y términos ya expuestos por el candidato.

Para el año de 1928 se reunió una Convención Obrero Patronal en la Ciudad de México; ante ella se presentó el proyecto de la Ley Federal del Trabajo, uno de cuyos capítulos reglamentaba el establecimiento del Seguro Social. En este trabajo se pretendía seguros contra riesgo profesional, los riesgos no profesionales, invalidez, vejez, jubilación, muerte de los trabajadores, falta involuntaria del trabajador y necesidades de familia. En este proyecto se propone un nuevo sistema para recabar fondos y que ya era tripartita, ya que las aportaciones correrían a cargo de los empresarios, trabajadores y el Estado, los cuales administrarían la Institución.

Durante el régimen del General Lázaro Cárdenas, el Lic. Ignacio García Téllez elaboró un proyecto de Ley de Seguro Social a fin de satisfacer los postulados del primer plan sexenal en el cual se había planteado la necesidad de implantar a la brevedad po

sible; un sistema de seguridad social en la República. En dicho proyecto aparecen puntos en los que se fundamentan los aspectos esenciales de la misma, que son: riesgos cubiertos, la obligatoriedad de los seguros, su campo general de aplicación, los recursos pecunarios de que dispondrá el servicio, las ramas que lo integrarán, la institución a cuyo cargo quedará administrado y al manejo de los fondos pertenecientes al mismo servicio, etc.

Posteriormente, para el año de 1941, por acuerdo presidencial del General Manuel Avila Camacho, se crea la Comisión Técnica del Seguro Social que tenía por objeto la elaboración del proyecto de Ley de Seguros Sociales y que estaría integrada por delegados de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, de la Economía Nacional, de Hacienda y Crédito Público, de la Asistencia Pública y del Departamento de Salubridad Pública; por siete representantes de las agrupaciones obreras y por siete representantes de organizaciones patronales.

El Primer Jefe de la Nación en su acuerdo Presidencial dado el día 2 de Junio de 1941 a cinco Secretarías, al referirse a la creación de la Ley del Seguro Social expresó.

"Estos anhelos y obligaciones aparecen más amplios, si se considera que todos los países de Europa y aproximadamente un 90% de los pueblos del Continente Americano poseen una legislación del Seguro Social, mientras que México constituye una excepción --

que no es acorde con el sentido social de su movimiento popular -- y su evolución política y legal, con la tendencia revolucionaria -- de proteger al pueblo productor".

Dentro de los lineamientos generales de la iniciativa --- se dice que una de las finalidades del Seguro Social, es crear una institución en que se compensen las cargas económicas de sus costos entre un gran número de empresas y asegurados; se dice igualmente que es un fenómeno esencialmente colectivo de solidaridad industrial, que no puede resolver individualmente porque ninguna empresa sería capaz de soportar estos gastos, con cargo directo a -- sus costos de producción y de allí se deriva la necesidad de atender el Seguro Social en función de la gran masa de sectores económicos interesados.

Sólo así sería posible establecer un sistema de seguridad social a nivel de prestaciones capaces de satisfacer las necesidades indispensables de la población asegurada.

Este proyecto concretó uno de los más altos propósitos -- de la Revolución Mexicana, tendiente a proteger a los trabajadores y asegurar su existencia, su salario, su capacidad productiva y la tranquilidad de la familia obrera, contribuyendo al cumplimiento -- de un deber legal, de compromisos exteriores y de promesas gubernamentales.

Finalmente diremos que este proyecto de Ley del Seguro Social fue aprobado por el Congreso de la Unión, una vez que se hubo discutido en el mes de diciembre de 1942 para promulgarse en el mes de enero de 1943.

A). EL IMSS. COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO.

¿Es de hecho o de Derecho organismo descentralizado el Instituto Mexicano del Seguro Social?. Para contestar a esta pregunta es necesario antes y para fijar bases jurídicas al respecto, estudiaremos primeramente aunque en forma breve pero clara y precisa lo que entendemos por "Descentralización Administrativa".( 4 )

En principio de cuenta diremos que Descentralización Administrativa es una de las formas en que se divide la Organización Administrativa siendo la otra de Centralización, aclarando -- que de la que hablaremos en este inciso será, ya que así lo requiere el tema de la Descentralización.

Descentralizar no es independizar, sino solamente alejar o atenuar de la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.

"Descentralizar, dice Waline, es retirar poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competen--

cia menos general, o sea, de competencia territorial menos amplia-  
(autoridad local), sea de competencia especializada por su objeto"

La descentralización administrativa es la técnica de organización de un ente público, que integra una personalidad jurídica a la que se le asigna una limitada competencia territorial o -- aquella que parcialmente administra asuntos específicos con determinada autonomía o independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual, no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.

#### CONCEPTO DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

La descentralización administrativa es una forma de organización mediante la cual se integra legalmente una persona de derecho público, para administrar sus negocios con relativa independencia del poder central, sin desligarse de la orientación gubernamental.

#### LAS FORMAS DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Los autores modernos de derecho administrativo siguen -- criterios diversos para clasificar las formas descentralizadas, como personas jurídicas exclusivamente administrativas.

Unos clasifican los organismos descentralizados en dos grupos, otros en cambio de tres:

El maestro Andrés Serra Rojas hace la siguiente clasificación: ( 5 )

- 1.- La descentralización administrativa territorial y
- 2.- La descentralización administrativa por servicio.

El maestro Gabino Fraga agrega un tercer grupo: ( 6 )

- 3.- La descentralización administrativa por colaboración

#### LA DESCENTRALIZACION TERRITORIAL O REGIONAL.

Responde a una forma democrática en la que entrega el gobierno de la institución a los propios gobernados, que libremente pueden seleccionar los mejores elementos, el más apegado a la región y el que les ofrezca la mayor seguridad, creando con ello un ente público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que atiende las necesidades particulares de una limitada circunscripción territorial.

La forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano es el municipio.



El municipio dice Don Carlos García Oviedo, citado por Serra Rojas: constituye una comunidad de personas preferentemente de familias situadas en un mismo territorio, para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad.

Nuestros municipios son pobres, no tanto por las causas que comunmente se señalan (heterogeneidad de población, crecida - población de indios, etc.), sino que son pobres porque jamás se les ha considerado como un poder social.

#### LA DESCENTRALIZACION TECNICA O POR SERVICIO.

Los elementos de una institución descentralizada por --- servicio deben ser definidos con precisión por la Ley que organiza el servicio.

El estatuto legal del servicio público descentralizado - debe comprender los conceptos siguientes: ( 7 )

1.- Por medio de la Ley que expide el Poder Legislati-- vo, se crea una persona jurídica de derecho público a la que se en comiendan fines de interés general.

2.- La noción de personalidad jurídica es indispensable para individualizar y fijar la competencia limitada del órgano, -- pero no es exclusivo del régimen descentralizado, porque existen -

formas centralizadas a las que se les provee de personalidad jurídica para el ejercicio de sus funciones.

3.- La ley debe regular la estructura y funcionamiento de la entidad descentralizada, precisando sus fines, denominación, patrimonio, órganos, relaciones con su personal, relaciones con los usuarios del servicio y demás actividades propias de su organización.

4.- El Estado debe señalar cuales son las relaciones o vinculaciones entre la institución y el Poder Central, porque con ellas se precisa su verdadera naturaleza de órgano descentralizado.

5.- Debe el organismo descentralizado procurarse los recursos necesarios para la realización de sus fines y tener el derecho de financiarlos.

Autonomía Técnica no es independencia, porque el Estado refleja sus vínculos con esos organismos, pero se reserva la tutela administrativa con medios eficaces de control para mantener la unidad política.

Estos medios son: Facultad que tiene el Poder Legislativo de modificar la ley respectiva; nombramientos de consejeros, directores, gerentes, personal técnico superior, control de sus presupuestos, revisión de su acción económica.

El veto que tiene el Poder Central, permite que las instituciones descentralizadas no se aparten de la política general del país y del principio de legalidad. De una manera general, para que opere integralmente la descentralización administrativa se requiere que la autonomía técnica vaya acompañada de autonomía orgánica.

Después de haber visto la descentralización por servicio es conveniente estudiar aunque también en forma breve lo que es o se entiende por servicio público, supuesto base del Instituto Mexicano del Seguro Social.

SERVICIO PUBLICO.- Los seres humanos tienen necesidades esenciales que deben satisfacer. La suma de estas necesidades forman las grandes necesidades sociales, cuya atención es cada día más compleja e ineludible.

Algunas actividades son servicios públicos de los cuales no puede prescindir una sociedad, como son: La justicia, la defensa, la policía, los transportes y la actividad educativa.

El Servicio Público como una necesidad colectiva está -- atendida por el Estado. El Estado se interesó en estas necesidades sociales mal atendidas por los particulares y olvidadas por -- ellos, o que reclamaban la intervención oficial.

De esta manera, el Estado vigiló, otorgó subsidios, concesiones, creó instituciones particulares primero, y luego públicas.

#### CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO.

En concordancia a los conceptos vertidos aquí anteriormente, tenemos algunos autores que nos dan su definición más o menos correcta, por ello recurriremos a varios de éstos para dar mayor exposición del tema.

En este orden de ideas, el Maestro Gabino Fraga, nos define el servicio público como "una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y -- uniformidad". ( 8 )

Este autor, explica así su definición:

a).- ES UNA ACTIVIDAD.- Esta actividad puede ser desarrollada por el Estado y ya que no constituye un monopolio, también puede ser integrada de ella los particulares o por la cooperación de ambos a la vez.

b).- TIENE POR FIN SATISFACER UNA NECESIDAD COLECTIVA.--  
La necesidad colectiva no es una necesidad general cuya satisfac--

ción: interese a todos, sino que afecta a toda la colectividad sin referirse a nadie en particular.

c).- EL CARACTER MATERIAL ECONOMICO O CULTURAL.- Men---  
ción aparte de las necesidades materiales y culturales, la definición de manera especial lo hace con las necesidades materiales por que la satisfacción de las mismas es razón de existencia del servicio público descentralizado.

d).- POR MEDIO DE PRESTACIONES SUJETAS A UN REGIMEN JURIDICO.- No basta con determinar las prestaciones que deban considerarse como servicio público sino que además como derecho positivo que es, regule el funcionamiento de las mismas, pues es necesario regular las prestaciones que van a satisfacer una necesidad colectiva, tanto respecto de su propia naturaleza como respecto al sujeto que las debe proporcionar y del que tiene el derecho de exigir las.

C). QUE LES IMPONE ADECUACION REGULARIDAD Y UNIFORMIDAD.

Todo servicio público debe tener estas características.

1.- Adecuación.- Significa que el servicio público debe adaptarse a la necesidad colectiva que tiende a satisfacer.

2.- Regularidad.- Quiere decir continuidad, excluye los intervalos porque las necesidades de la colectividad son duraderas y continuas.

3.- Uniformidad.- Quiere decir que todos los que soliciten el servicio, tengan acceso a él en igualdad de condiciones, -- no se hacen discriminaciones.

El maestro Serra Rojas por su parte nos dice que:

"El Servicio Público ( 9 ), es una actividad directa del Estado o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar, de una manera permanente, regular, continúa y sin propósito de lucro, la satisfacción de necesidades colectivas de interés general y de carácter material, económico y cultural y sujeta a un régimen de política de derecho público en general y -- por ahora, en un régimen de derecho privado en los servicios públicos concesionados en lo que se refiere a sus relaciones con el --- público".

En iguales términos Maurice Hauriou ( 10 ) define lo que es servicio público: "Como un servicio técnico que se presta al público de manera regular y continúa para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública no lucrativa. De aquí se deducen cinco elementos: el servicio técnico, el servicio regular, el servicio prestado al público, la necesidad pública y la organización pública".

El elemento esencial en las definiciones de servicio público, o sea su finalidad, su procedencia, sus características y su regulación y el que debe mantenerse inalterable, es la noción --

del interés general, es decir, el interés social para atender una necesidad general y apremiante a cargo del Poder Público y como ya se dijo anteriormente, cuando el Estado considera que una actividad general, por negligencia, abandono, desinterés o ineficacia, toma las providencias para asumir su atención, ya sea estimulando la iniciativa privada, ya combinándose con ella en un mismo propósito o sustituyendo a la propia acción particular.

#### LA DESCENTRALIZACION POR COLABORACION.

Habíamos dejado anotado anteriormente una tercera clasificación en la forma de organización descentralizada dada por el Maestro Gabino Fraga en su obra "Derecho Administrativo" y dice:

La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor ingerencia en la vida privada y --- cuando como consecuencia, se le van presentando problemas para la resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa. (11)

El I.M.S.S. COMO UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO.- Después de haber estudiado la Descentralización Administrativa y lo que entendemos por Servicio Público, veremos si el Instituto de referencia es de Hecho o de Derecho un Organismo Descentralizado de tipo Técnico o por Servicio.

Dentro de las definiciones que dimos anteriormente, encontramos un elemento que lo caracteriza: es una institución de Servicio Público, esto quiere decir, que se establece sin propósitos de lucro. El Seguro Social tiende a satisfacer las necesidades de la colectividad en forma permanente y continua como es el servicio que da a sus beneficiarios.

El artículo 4o. de la Ley del Seguro Social vigente dice: El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de ésta ley, y sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos". Este artículo no sólo nos sirve para inferir la ideología política y social que informa el establecimiento del Seguro Social, sino también para encontrar la clase de servicio que dicho seguro constituye.

En efecto, el artículo en cuestión hace referencia expresa a que el Seguro Social constituye un servicio público nacional con lo cual encontramos uno de los elementos característicos de los órganos descentralizados por servicio; es decir, el carácter



de público que tienen los servicios prestados por dichos organismos. Así en este orden de ideas, tenemos que el Régimen del Seguro Obligatorio se instituye para garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, a la protección de los medios de subsistencia y a los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

Así tenemos también que en el artículo 97 de la Ley del Seguro Social, se establece que "El instituto prestará los servicios que tiene encomendados, en cualquiera de las siguientes formas:

I.- Directamente, a través de su propio personal e instalaciones.

II.- Indirectamente en virtud de convenios con otros organismos públicos o particulares, siempre bajo la responsabilidad del Instituto.

III.- Asimismo, podrá celebrar convenios con quienes tuvieran establecidos servicios médicos y hospitalarios.

Se encomienda la gestión del sistema a un organismo descentralizado nos dice el Maestro Gabino Fraga en su obra de Derecho Administrativo ( 12 ) por que ofrece ventajas considerables, entre las que se encuentran;

1.- Una mayor preparación técnica en sus elementos directivos;

2.- Democracia efectiva en la organización del mismo --- pues permite a los directamente interesados en su funcionamiento, - intervenir en su manejo.

3.- Atraer donativos de los particulares (o sean las -- cuotas), que estarán seguros de que, con los mismos incrementará - el servicio al que los destinan, sin peligro de confundirse con :- los fondos públicos.

4.- Inspira una mayor confianza a los individuos objeto del servicio.

A mayor abundamiento tenemos que el artículo 5o. de la - Ley a que hacemos referencia dice: "La organización y administra ción del Seguro Social, en los términos consignados en esta Ley -- está a cargo del organismo público descentralizado con personali- dad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Segu- ro Social".

En este orden de ideas, y salvo prueba en contrario, el Instituto Mexicano del Seguro Social sí es un Organismo Descentra- lizado de tipo técnico o de Servicio Público Federal (puesto que

no depende de ninguna jerarquía al poder central con sus respectivas limitaciones desde luego) ya que la implantación del mismo -- comprende a todas las Entidades Federativas que forman parte de él en la República Mexicana, aunque en la actualidad ésta implanta--- ción no esté totalmente llevada a cabo.

EL SEGURO SOCIAL ES UN SERVICIO PUBLICO.- Como lo establece la fracción XXIX del Artículo 123 de la Constitución, en donde se afirma en forma categórica que la expedición de la Ley del Seguro Social se considera de utilidad pública; cumpliendo con esto, con los requisitos fundamentales que todo servicio público requiere y que son: interés general, regularidad, continuidad y un fin no lucrativo.

Encuadra además en un Servicio Público Internacional como lo consagran los artículos 22 y 25 de la "Declaración Universal de los Derechos Humanos" de 10 de diciembre de 1948, dada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y que tiene como principal objeto, cubrir las necesidades de las clases económicamente débiles cuando por algún motivo o percance sufren disminución o -- quedan incapacitados para desarrollar su trabajo, el cual representa la única fuente de ingreso para su subsistencia y la de su familia.

A continuación y dado que ha llegado el momento de hacer el estudio de la organización interna de la Institución, pasaremos

a tratar la organización de los cuerpos señalados en la Ley respectiva, así como la organización interna de la misma.

#### B. ORGANIZACION INTERNA DEL I.M.S.S.

En el tema anterior vimos al Instituto como Organismo -- Descentralizado, así como las características que tiene el mismo -- como tal, por lo que ahora es importante tratar y hacer un análisis de los órganos de dirección para dar una muestra clara del funcionamiento de la institución.

El Artículo 246 de la Ley del Seguro Social dice:

Los órganos superiores del Instituto son:

- I.- La Asamblea General.
- II.- El Consejo Técnico.
- III.- La Comisión de Vigilancia, y
- IV.- La Dirección General.

I.- LA ASAMBLEA GENERAL.- Es la Autoridad Suprema del Instituto y a su composición concurren las tres partes interesadas directamente en su correcto y eficaz funcionamiento. se integra por un total de 30 miembros de los cuales 10 son designados por el Ejecutivo Federal, 10 por las organizaciones de los trabajadores y 10 por los organismos patronales; estos miembros duran en el ---

ejercicio de su cargo 6 años pudiendo ser reelectos. ( 13 )

En cumplimiento del mandato del artículo 248 de la mencionada Ley, el Ejecutivo Federal estableció las bases para la designación de los miembros obreros y patronales de la Asamblea General, y para calificar la elección de los mismos.

Los miembros de la Asamblea General del I.M.S.S. tienen un estatuto legal al que deben sujetarse, no sólo para poder adquirir la calidad de miembros de ella; sino también para el desarrollo de las funciones que les están atribuidas; las normas que regulan el ejercicio de sus atribuciones están contenidas en el "Reglamento de la Asamblea General del I.M.S.S." publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de febrero de 1945.

La Asamblea General es la autoridad máxima de la Institución, por lo que a ella corresponde resolver los asuntos más importantes para la administración óptima y eficaz funcionamiento del organismo en cuestión, tales como el estado de ingresos y egresos de la Institución, el plan de labores, los balances actuariales y contables de cada trienio que debe someterle el Consejo Técnico. No es un organismo de actuación continua durante todo el año, sino que de acuerdo con la Ley del Seguro Social. ( 14 )

Debe reunirse una o dos veces al año, y extraordinaria-

mente cuantas veces sea necesario, de acuerdo con lo que dispone el Reglamento de dicha Asamblea.

La organización de este organismo colegiado es tripartita, ya que se tiene la representación de todos los intereses en el servicio obteniendo de esta manera la mencionada coordinación de intereses opuestos.

La presidencia de los debates de la Asamblea General --- le corresponde al Director General del Instituto y las decisiones deben ser tomadas por mayoría de votos. El quorum queda formado por 6 miembros de cada sector, pero si citada una reunión ordinaria o extraordinaria por dos veces, no concurren representantes de determinado sector, la sesión se efectuará con quorum mínimo de la mitad más uno de la totalidad de sus miembros, aunque solo concurrieren dos de los sectores.

Su Ley Orgánica le confiere amplios poderes de decisión y si bien es cierto que a la formación de la Asamblea concurren representantes del Ejecutivo Federal, éstos están en igualdad de circunstancias por lo que se refiere al número con otros sectores.

II.- EL CONSEJO TECNICO.- Es el representante legal y administrador del Instituto; él es órgano importantísimo en el manejo e impartición de los servicios que compone el régimen de segu

ridad social, pues dentro de su órbita competencial quedan comprendidas las facultades que constituyen el nervio de dicho régimen. - En el artículo 253 de la multicitada Ley se señalan las principales atribuciones de este Cuerpo Colegiado.

Es el órgano competente para conocer de todas las inconformidades de los patrones, sus asegurados o familiares, sobre -- inscripciones en el Seguro, derechos o prestaciones, cuantía de -- subsidios y pensiones, distribución de aportes por valuaciones actuales, liquidaciones de cuotas, fijación de clases o de grados de riesgo, pago de capitales constitutivos, así como de cualquier acto del Instituto que lesione derechos de los asegurados, de sus beneficiarios o de los patrones sujetos al régimen.

Para resolver los asuntos que se someten a su consideración puede actuar tanto en pleno como en comisiones o comités como son:

Comisión de Pensiones, Ayudas para Gastos de Matrimonio, Gastos de Funeral y Capitales Constitutivos.

Comisión de Inconformidades.

Comisión de Prestaciones Medicosociales.

Comisión de Grados de Riesgo.

Comisión de Quejas Médicas.

Comisión Bipartita de Cobro y Convenios con Patrones Morosos.

Comité de Prevención de Riesgos

Comité de Control del Presupuesto.

Comité de Planeación.

Comité de Compras.

Comité de Construcciones.

Su integración sigue los lineamientos democráticos que animan a toda la organización del Seguro Social. Así éste Consejo Técnico está integrado hasta por doce miembros, correspondiendo designar cuatro de ellos, a los representantes patronales en la Asamblea General; cuatro a los representantes de los trabajadores y cuatro representantes del Estado, con sus respectivos suplentes. El Ejecutivo Federal, cuando lo estime conveniente, -- podrá disminuir a la mitad la representación estatal.

El Director General será siempre uno de los consejeros del Estado y presidirá el Consejo Técnico. ( 15 )

Cuando deba renovarse el Consejo Técnico, los sectores representativos del Estado, de los patrones y de los trabajadores propondrán miembros propietarios y suplentes para los cargos de -- consejeros. La designación será hecha por la Asamblea General en los términos que fije el reglamento respectivo.

Los consejeros así electos durarán en su cargo seis -- años pudiendo ser reelectos.

III.- LA COMISION DE VIGILANCIA.- Es el otro órgano colegiado del Instituto, al que al igual que el Consejo Técnico es -- nombrado por la Asamblea General y está integrado por seis miembros. ( 16 )



Para formar esta comisión cada uno de los sectores representativos de los patrones y trabajadores que constituyen la Asamblea, propondrá dos miembros propietarios y dos suplentes y los cuales durarán en sus cargos seis años y podrán ser reelectos. La elección puede recaer en personas que no formen parte de dichos sectores. El Ejecutivo Federal podrá disminuir a la mitad de la representación estatal, cuando así lo estime conveniente.

La designación será revocable, siempre que la pidan los miembros del sector que hubiera propuesto al representante de que se trate o porque medien causas justificadas para ello. En todo caso, el acuerdo definitivo corresponde a la Asamblea General, la que resolverá lo conducente en los términos del reglamento mediante procedimiento en que oiga en defensa al miembro cuya remoción se solicite.

La Comisión de Vigilancia tendrá las atribuciones siguientes: ( 17 )

I. Vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos.

II.- Practicar la auditoría de los balances contables y comprobar los avalúos de los bienes materia de operaciones del Instituto;

III.- Sugerir a la Asamblea y el Consejo Técnico, en su

caso, las medidas que juzgue conveniente para mejorar el funcionamiento del Seguro Social;

IV.- Presentar ante la Asamblea General un dictamen sobre el informe de actividades y los estados financieros presentados por el Consejo Técnico, para cuyo efecto estos le serán dados a conocer con la debida oportunidad; y

V.- En casos graves y bajo su responsabilidad, citar a la Asamblea General Extra-ordinaria.

Antes de tratar el otro órgano de dirección que es la Dirección General, sólo nos resta decir que la composición de los tres órganos colegiados del I.M.S.S., está basada en el principio democrático de permitir la participación en su dirección, de todos los sectores directamente interesados en el éxito del régimen de seguridad social. Además tanto los obreros como los patrones y el estado aportan los fondos necesarios para la constitución de dicho régimen, por ello el legislador ha creído conveniente y necesario darles ingerencia en su manejo.

VI.- LA DIRECCION GENERAL.- Aún cuando no es órgano colegiado, si forma parte de ellos y es por esto que a continuación se mencionan algunos aspectos de las funciones que la caracterizan.

La Ley del Seguro Social (18) establece que la persona designada debe ser mexicana por nacimiento y será nombrada por el Ejecutivo Federal.

El Artículo 257 de la Ley a que hacemos referencia, nos dice cuales son las funciones del Director General, y enumera las siguientes:

I.- Presidir las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Técnico.

II.- Ejecutar los acuerdos del propio Consejo.

III.- Representar al Instituto Mexicano del Seguro Social ante toda clase de autoridades, organismos y personas, con la suma de facultades generales y especiales que requiera la Ley, inclusive para substituir o delegar dicha representación.

IV.- Presentar anualmente al Consejo el informe de actividades, así como el programa de labores y el presupuesto de ingresos y egresos para el siguiente período.

V.- Presentar anualmente al Consejo Técnico el Balance contable y el estado de ingresos y gastos.

VI.- Presentar anualmente el Consejo el informe de actividades, así como el programa de labores y el presupuesto de ingresos y egresos para el siguiente período.

VII.- Presentar cada tres años al Consejo Técnico el balance actuarial.

VIII.- Proponer el Consejo la designación o destitución de los funcionarios mencionados en la Fracción VIII del Artículo - 253. ( 19 )

IX.- Nombrar y remover a los demás funcionarios y trabajadores; y

X.- Las demás que señalan las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos.

Además la misma Ley ( 20 ) nos dice que el Director General tendrá derecho de veto sobre las resoluciones del Consejo Técnico, en los casos que fije el reglamento. El efecto del veto será suspender la aplicación de la resolución del Consejo, hasta que resuelva en definitiva la Asamblea General.

Dependen de la Dirección General en calidad de órgano -- auxiliar; la Secretaría Particular de la misma y la Secretaría Ge-

neral, así como la Pro-Secretaría; existen dos departamentos autónomos dependientes también de la Dirección General, estos son: El Departamento de Planeación y el Departamento de Prensa y Difusión; además Auditoría Externa, Consultoría Externa; además la Dirección General se auxilia por una dependencia que es llamada Asesoría Especial de Oficinas Superiores de la Dirección General y las Delegaciones Regionales y Estatales.

Dependen de la Secretaría General: La Prosecretaría General, la Jefatura de Servicios Legales, la Jefatura de Relaciones Laborales, el Departamento de Asuntos Internacionales, la Unidad Auxiliar, la Unidad de Inconformidades, la Unidad Técnica de Actas y Estudios, el Secretariado Técnico de Información y Documentación y el Centro de Documentación.

V.- LAS SUBDIRECCIONES GENERALES.- El Instituto Mexicano del Seguro Social, la administración, el manejo general de las funciones técnicas, la orientación y la proyección del mismo se efectúa conjuntamente con los órganos superiores señalados como colegiados en el tema anterior, por las siguientes:

- I.- La Subdirección General Administrativa.
- II.- La Subdirección General Médica
- III.- La Subdirección General de Servicios Institucionales, y
- IV.- La Subdirección General de Control.

## I.- LA SUBDIRECCION GENERAL ADMINISTRATIVA.

La Subdirección General Administrativa ha cobrado últimamente una importancia mayor, toda vez que muchas Dependencias - que se encontraban fusionadas a algunas de las Subdirecciones anteriormente existentes, han pasado a depender de ésta, por otra parte, se han creado por necesidades del servicio, nuevos Departamentos y Oficinas que han quedado bajo la dirección superior de la Subdirección General Administrativa, es por esto que actualmente es una de las mayores en extensión y en actividad funcional.

Las funciones principales de esta Subdirección consisten en planear, organizar, dirigir, evaluar, coordinar y controlar la gestión de los órganos que de ella dependen, así como la aplicación de los recursos humanos, técnicos y materiales que tiene la necesidad de utilizar para la prestación de los servicios y su eficaz funcionamiento.

Esta Subdirección está integrada por las siguientes Dependencias, sin recurrir al desglose de cada una de ellas pues sería prolífico la enumeración y especificación de sus funciones.

La Jefatura Coordinadora de Obras y Conservación.

La Jefatura de los Servicios de Abastecimiento.

La Jefatura de Servicios Generales

La Jefatura de Servicios de Personal

La Jefatura de Planeación, y

La Unidad de Organización y Métodos.

## II.- LA SUBDIRECCION GENERAL MEDICA.

Los servicios que proporciona el Instituto a la población amparada, que contribuyen a mantener fundamentalmente en -- aquellos que están comprendidos en las prestaciones en especie, -- es decir, la asistencia médica.

Dentro de esta clase de servicios queda comprendida -- una serie de actividades diversas, abarcando desde la simple visita médica domiciliaria o consulta externa en las clínicas de adscripción, hasta la atención quirúrgica e internación hospitalaria; la medicina preventiva, la asistencia farmacéutica, análisis de la laboratorio, radiográficos, etc. Estos servicios constituyen por naturaleza y número la mayor parte de los beneficios que se otorgan a los asegurados y sus dependientes a través de las unidades médicas del sistema que integran los servicios médicos del Instituto Mexicano del Seguro Social. El órgano encargado de impartir esta atención es la Subdirección General Médica, la cual realiza, planea, organiza, dirige, coordina la aplicación de los recursos humanos, técnicos y materiales que se utilizan para las prestaciones de dicho servicio en el I.M.S.S.

Esta Subdirección se encuentra integrada por una Coordinación General Médica y siete Jefaturas de Servicio que son:

La Jefatura de Servicios Médicos del Valle de México, -  
la Jefatura de los Servicios Médicos en los Estados, Campo y Soli-

daridad Social, la Jefatura de Medicina Preventiva, la Jefatura de Enseñanza e Investigación, la Jefatura de Medicina del Trabajo, la Jefatura de Planeación y Supervisión Médica y la Jefatura de Planificación Familiar.

### III.- LA SUBDIRECCION GENERAL DE SERVICIOS INSTITUCIONALES.

Entre las funciones que tiene encomendadas esta Subdirección destacan las de: Planear, organizar, dirigir y controlar las funciones y actividades de los órganos bajo su dependencia. Supervisar a través de las diversas Jefaturas que dependen de ella la aplicación de los programas relativos a la afiliación-vigencia y al otorgamiento de prestaciones en dinero y especie no médicos.

Aprobar los programas de trabajo así como los presupuestos anuales de los órganos de la Subdirección

Dictar los lineamientos, políticas y normas, bajo las cuales deben aplicarse los programas relativos a la prestación de servicios.

Coordinarse con los órganos de apoyo del I.M.S.S. a fin de lograr oportunidad y calidad en la prestación de servicios.

De esta Subdirección dependen:



La Jefatura de Servicios Técnicos.

La Jefatura de Prestaciones Sociales.

La Jefatura de Orientación y Quejas.

La Jefatura de Nuevos Programas, y

La Jefatura de Servicios Sociales de Ingreso.

#### IV.- LA SUBDIRECCION GENERAL DE CONTROL.

Esta Subdirección tiene como objetivo coadyuvar con el Director General, al logro de una eficaz administración del Instituto, evaluando la estructura, las normas vigentes y su aplicación, así como los resultados obtenidos de los planes y programas de operación y desarrollo; colaborando con el área operativa cuando ésta lo solicite o como resultado de las funciones de la propia Subdirección, en modificaciones de su actividad, conforme a las sugerencias de medidas correctivas tendientes a mantener la imagen institucional, lograr la protección del patrimonio, la racionalización de los recursos y una eficiente prestación de servicios.

Como políticas tiene la de promover la difusión, revisión y actualización de normas institucionales, promover el desarrollo de actividades encaminadas a capacitar y actualizar a todo el personal de la Subdirección, ya que la actuación del personal de la Subdirección deberá sujetarse invariablemente al respeto irrestricto de las normas que le sean aplicables, para que se le reconozca la autoridad moral que le es propia. Desarrollar acti-

vidades encaminadas a promover la investigación que permita la implantación de la metodología más eficaz. Los trabajos de control operativo que sean necesarios, deberán realizarse por acuerdo expreso del C. Director General, y coadyuvar a la implantación de los mismos. Mantener con las Unidades de Organización y Métodos, de Planeación y Programas, una estrecha coordinación en los aspectos en los que los resultados de control denotan deterioro de sistemas, procedimientos o programas.

Entre sus funciones tiene las de verificar el cumplimiento de las normas en todas las áreas del Instituto, conforme a los programas de auditoría aprobados por la Dirección General. Registrar y analizar desviaciones derivadas de comparar normas con informaciones y concentrar la atención en excepciones significativas cuyo efecto pueda traducirse en otorgar servicios deficientes, en deterioro de la imagen institucional, en una inadecuada utilización de los recursos del Instituto sean aprovechados con el máximo de eficiencia en relación a los servicios prestados.

Evaluar los resultados obtenidos en la prestación de los servicios, en cuanto a oportunidad, eficiencia, calidad, cantidad y costo racional. Determinar si las normas son eficaces para consecución del objetivo y calificar su cumplimiento. Comprobar y verificar la aplicación de las normas contenidas en la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos en la elaboración de los planes y programas. Verificar que las normas en general, se en-

cuentren formalmente establecidas. Elaborar los informes y sugerencias para las autoridades superiores y áreas afectadas -- del Instituto, derivados del cumplimiento de sus funciones para corregir las desviaciones detectadas.

Esta Subdirección está auxiliada por:

La Contraloría General,

La Tesorería General,

La Jefatura de Auditoría General, y

La Jefatura de Servicios de Sistematización.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

- 1.- Trueba Urbina Alberto, "Art. 123" Editorial Porrúa, S.A., México, 1943, p. 267 y 268.
- 2.- Reforma de 31 de Agosto de 1929, publicada en el Diario Oficial de 5 de septiembre de 1929.
- 3.- Ibidem.
- 4.- Aurora Arrayales. Los Servicios Sociales Ruta de la Seguridad-Social en México, Edit. I.M.S.S. México, 1965, p. 13 y Sigs.
- 5.- A. Serra Rojas, Derecho Administrativo, p. 555 No. 3. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1965.
- 6.- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, p. 205 No. 159, 10a. --- Edición Editorial Porrúa, México 1963.
- 7.- A. Serra Rojas, Ob. Cit. Pág. 576, No. 2.
- 8.- Gabino Fraga, Ob. Cit. Pág. 22, No. 12.
- 9.- A. Serra Rojas, Ob. Cit. Pág 122 No. 2.
- 10.- Autor citado por A. Serra Rojas, Ob. Cit. 3a. Ed. Pág. 123.
- 11.- Gabino Fraga, Ob. Cit. Págs. 231 y Sigs.
- 12.- Gabino Fraga, Ob. Cit. Págs. 216.
- 13.- Ley del Seguro Social, Art. 247.
- 14.- Artículo 249.
- 15.- Artículo 252.
- 16.- Ibidem, Art. 254.
- 17.- Ley del Seguro Social, Art. 255.
- 18.- Artículo 257.
- 19.- Frac. VIII.-Nombrar y remover al Secretario General a los Subdirectores, Jefes de Servicios y Delegados.
- 20.- L.S.S., Art. 258.
- 21.- Investigación Personal sobre la organización de las distintas-Sub-Direcciones del IMSS., Nueva Ley del Seguro Social, Ia. -- Edición, México, 1973.

## CAPITULO QUINTO

- I. LA TEORIA INTEGRAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA.
- II. LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL.
  - a).- Las relaciones entre la Seguridad Social y los Servi  
cios Sociales.
  - b).- Análisis de las Relaciones entre la Seguridad Social  
y los Servicios Sociales.
  - c).- Su articulado en la Nueva Ley del Seguro Social.

## LA TEORIA INTEGRAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA.

El insigne y distinguido maestro Dr. Alberto Trueba Urbina al referirse a la "Teoría Integral de Derecho del Trabajo y de la Previsión Social" que frente a la opinión generalizada de los tratadistas de derecho industrial, obrero o del trabajo, en el sentido de que esta disciplina es el derecho de los trabajadores subordinados o dependientes, y de su función expansiva del obrero al trabajador incluyendo en él la idea de la "Seguridad Social" es como surge dicha teoría haciendo la aclaración que no es una aportación científica personal, sino como revelación de los textos del Art. 123 de la Constitución Mexicana de 1917, y cuyas bases integran los principios revolucionarios de nuestro Derecho del Trabajo y de la Previsión Social, descubriendo en ellos su naturaleza social proteccionista y reivindicadora de dicho precepto, cuyas bases fundamentales dan el contenido de dignificador, protector y reivindicador de todos aquellos que viven de sus esfuerzos personales, - bien sean manuales o intelectuales, proyectando con amplitud el contenido del precepto citado.

La Teoría Integral identifica el Derecho del Trabajo como parte del Derecho Social. A partir del primero de marzo de 1971, por mandato constitucional. El Derecho del Trabajo en nuestro país comprende a todo aquel que percibe una remuneración por la prestación de sus servicios. ( 1 )

La Teoría Integral es, como su nombre lo indica, la presentación de un todo en forma integrada, es una composición cuidada de las relaciones que por su naturaleza guardan entre sí el contenido de los textos que constituyen un conjunto maravilloso y no desintegrado.

En un sistema de conocimiento del Derecho del Trabajo y en concreto de la naturaleza de las normas que lo constituyen, por tal motivo y después de haber hecho un estudio del I.M.S.S., y sabiendo que el Régimen de Seguridad Social es un medio protector de la clase trabajadora económicamente débil, era imprescindible en la presente Tesis hablar de la Teoría Integral como medio protector y reivindicador de dicho grupo social.

Nuestro distinguido Maestro Dr. Trueba Urbina, en la Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada, resume dicha Teoría de la manera siguiente: ( 2 )

1o.- La Teoría Integral divulga el contenido del artículo 123, cuya grandiosidad insuperada hasta hoy, identifica el Derecho del Trabajo con el Derecho Social. En consecuencia, nuestro derecho del trabajo no es derecho público ni derecho privado.

2o.- Nuestro Derecho del Trabajo, a partir del 1o. de mayo de 1971, es el estatuto proteccionista y reivindicador del --

trabajador; no por fuerza expansiva, sino por mandato constitucional que comprende: A los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, burócratas, agentes comerciales, médicos, abogados, artistas, deportistas, toreros, técnicos, ingenieros, etc. A todo aquel que presta un servicio personal a otro mediante una remuneración. Abarca a toda clase de trabajadores, a los llamados "Subordinados o dependientes" y a los autónomos. Los contratos de prestación de servicios del Código Civil, así como las relaciones personales entre factores y dependientes, comisionistas y comitentes, etc.; del Código de Comercio son contratos de trabajo. La nueva Ley Federal del Trabajo reglamenta actividades laborales de las que no se ocupaba la Ley anterior.

3o.- El Derecho del Trabajo, contiene normas no sólo proteccionistas de los trabajadores, sino reivindicatorias, tienen por objeto que éstos recuperen la plusvalía con los bienes de la producción que provienen el régimen de explotación capitalista.

4o.- Tanto en las relaciones laborales como en el campo del proceso laboral, las leyes del trabajo deben proteger y tutelar a los trabajadores frente a sus explotadores. Así como las Juntas de Conciliación y Arbitraje, de la misma manera que el Poder Judicial Federal, están obligadas a suplir las quejas deficientes, de los trabajadores. (Art. 107, Fracción II, de la Constitución). También el proceso laboral debe ser instrumento de reivin-



dicación de la clase obrera.

5o.- Como los Poderes Políticos son ineficaces para realizar la reivindicación de los derechos del proletariado, en ejercicio del artículo 123 de la Constitución Social que consagra para la clase obrera el derecho a la revolución proletaria podrán cambiarse las estructuras económicas, suprimiendo el régimen de explotación del hombre por el hombre.

La Teoría Integral, es en suma, no sólo la explicación de las relaciones sociales, del artículo 123 precepto revolucionario y de sus leyes reglamentarias producto de la democracia capitalista sino fuerza dialéctica para la transformación de las estructuras económicas y sociales, haciendo vivas y dinámicas las normas fundamentales del trabajo y de la previsión social, para bienestar y felicidad de todos los hombres y mujeres que viven en nuestro país.

De acuerdo a la Teoría Integral expuesta, veremos cuales son las normas proteccionistas y las normas reivindicatorias.

COMO NORMAS PROTECCIONISTAS TENEMOS:

Jornada máxima de 8 horas.

Jornada nocturna de 7 horas y prohibición de labores in-

salubres y peligrosas y de trabajo nocturno industrial para -  
mujeres y menores de 16 años; como también no podrán laborar  
éstos después de las 10 de la noche en los establecimientos -  
comerciales.

Jornada máxima de 6 horas para mayores de 14 años  
y menores de 16, quedando prohibida la utilidad del trabajo de  
los menores de 14 años.

Un día de descanso por cada 6 días de trabajo.

Prohibición de trabajos físicos considerables para  
las mujeres antes del parto y descanso forzoso después de éste.

Salario mínimo para satisfacer las necesidades nor-  
males de los trabajadores.

Para trabajo igual, salario igual, sin tener en -  
cuenta sexo ni nacionalidad.

Protección del salario mínimo.

Fijación del salario mínimo y de las utilidades por  
comisiones especiales, subordinadas a la Junta Central de Conci-  
liación.

Pago del salario en moneda del curso legal.

Restricciones al trabajo extraordinario y pago del mismo en un cien por ciento más.

Obligación patronal de proporcionar a los trabajadores - habitaciones cómodas e higiénicas.

Obligación patronal de reservar terrenos para el establecimiento de mercados públicos, servicios municipales y centros recreativos en los centros de trabajo, cuando su población exceda de 200 habitantes.

Responsabilidad de los empresarios por los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Obligación patronal de cumplir los preceptos sobre higiene y salubridad y de adoptar medidas preventivas de riesgos de trabajo.

Integración de Juntas de Conciliación y Arbitraje con representantes de las clases sociales y del gobierno.

Responsabilidades patronales por no someterse al arbitraje de las Juntas y por no acatar el laudo.

Estabilidad absoluta para todos los trabajadores en sus

empleos, cuando cumplan con sus deberes y obligación patronal en los casos de despido injusto de reinstalar al trabajador o de pagarle el importe de tres meses de salario.

Preferencia de los créditos de los trabajadores sobre -- cualesquiera otros, en los casos de concurso o quiebra.

Inexigibilidad de las deudas de los trabajadores por can-tidades que excedan de un mes de salario, y el descuento nunca será mayor del treinta por ciento del excedente del salario mínimo.

Servicios de colocación gratuita.

Protección al trabajador que sea contratado para trabá-jar en el extranjero, garantizándole gastos de repatriación por -- el empresario.

Nullidad de condiciones del contrato de trabajo contra--rias a los privilegios establecidos en favor de los trabajadores o a renuncia de derechos obreros.

Patrimonio de la familia.

Establecimiento de cajas de seguros populares, de invali-dez, sobre la vida, de cesación involuntaria del trabajo, acciden--

tes, etc.

Construcción de casas baratas e higiénicas para ser adquiridas por los trabajadores, por sociedades cooperativas, las cuales se consideran de utilidad social.

COMO NORMAS REIVINDICATORIAS TENEMOS:

Derecho de los trabajadores a participar en las utilidades de las empresas de los patrones.

Derecho de los trabajadores, para coaligarse en defensa de sus intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc..

Derecho de huelga profesional o revolucionaria.

Huelga Lícita.

ORIGEN DE LA TEORIA INTEGRAL.- La Teoría Integral tiene su origen en el proceso de formación de las normas de Derecho Mexicano del Trabajo, nos sigue diciendo nuestro apreciable Maestro Alberto Trueba Urbina:

En nuestra Ley Fundamental nacen simultáneamente el Derecho Social y el Derecho del Trabajo y como ya se dijo anteriormente

te siendo éste parte de aquél, en consecuencia, el Derecho del Trabajo ni es Derecho Público ni es Derecho Privado, es Derecho Social, nacido en la dialéctica Revolucionaria de 1910, y es precisamente en estos debates en donde la Teoría Integral encuentra y descubre el carácter del Derecho del Trabajo.

El día 26 de diciembre de 1916 se presenta por tercera vez a la Asamblea legislativa de Querétaro el dictamen del artículo quinto, originando una polémica entre juristas y profanos de la ciencia jurídica. El citado dictamen como ya se dijo anteriormente, no sólo contenía el texto de la Constitución de 1857, sino que también incluía preceptos nuevos; la jornada máxima de ocho horas, la prohibición del trabajo nocturno industrial para menores y mujeres y el descanso hebdomadario, tomados éstos de la iniciativa presentada por la diputación veracruzana.

Empiezan las discusiones parlamentarias y encontramos dos corrientes antagónicas; por un lado los juristas reviviendo la vieja tesis del constituyente de 1857, que negaba la inclusión de preceptos reglamentarios para nuestra Ley Fundamental y por otro los que no tenían formación jurídica, pero que pugnaban por la penetración de la revolución en nuestra Carta Magna.

El primer opositor al dictamen fue Fernando de Lizardi, quien hizo mención de la tesis Vallarta, consistente en que la --

Constitución no debe contener preceptos reglamentarios y sostenida por éste precisamente, cuando se discutía la libertad de trabajo - en el Congreso Constituyente de 1857.

Entre los principales opositores a esta manera de pensar tenemos a Jara, Victoria y Manjarrez. Jara combatió la explotación de los trabajadores y propuso crear una Constitución nueva, rompiendo los viejos conceptos políticos y saliéndose de moldes estrechos.

Victoria, joven obrero de los talleres "La Plancha" de los Ferrocarriles Unidos de Yucatán, plantea la necesidad de crear bases constitucionales de trabajadores y que se regule de una manera general todo lo relativo a problemas laborales para que los derechos de los trabajadores no pasen como estrellas sobre las cabezas de los proletarios. ¡Allá a lo lejos! y como digno remate a la sesión de ese día.

Gracidas condena la explotación en el trabajo y reclama una participación en las utilidades empresariales, en favor de los obreros mediante convenio libre. El renovador Cravioto, habla de las reformas sociales y anuncia la intervención de Macías para exponer la sistemática del Código obrero que redactó por orden del Primer Jefe, don Venustiano Carranza.

Después de la disertación sobre el problema obrero de

Luis G. Monzón y de González Galindo, ocupa la tribuna el Diputado Macías quien pronuncia impresionante pieza oratoria.

Es a mi modo de ver el que da al artículo 123 un sentido clasista, invoca la teoría del valor, la plusvalía, el salario justo, declara que la huelga es un derecho social económico, busca la forma justa de proteger al obrero de la tiranía del patrón, y señala como único medio para resolución del mismo, la asociación del capital y dice que para librar al trabajador de las garras del capital, es necesaria la reivindicación de sus derechos por medio -- de la asociación profesional y de la huelga. Es por todo esto que podemos asegurar que en estos debates que sostuvieron hombres que participaron en los mismos con coraje y decisión donde nace la -- esencia social del derecho del trabajo, las fuentes y el punto de partida de la Teoría Integral.

FUENTES DE LA TEORIA INTEGRAL.- Entiéndase por fuentes - del derecho común según nos dice el Maestro Trueba Urbina y exponente de ésta teoría: la génesis de la norma y las diversas expresiones de la misma en el derecho legislado, el espontáneo y la jurisprudencia así como también cualquier costumbre laboral proteccionista de los trabajadores. Pero como ya quedó señalado anteriormente la principal fuente de la Teoría Integral por excelencia es el conjunto de normas proteccionistas y reivindicadoras del artículo 123 Constitucional.



OBJETO DE LA TEORIA INTEGRAL.- La Teoría Integral divulga el contenido del Artículo 123, que identifica el Derecho del Trabajo con el Derecho Social, descubre las características propias de la Legislación Laboral. No sólo protege y reivindica los derechos de aquellos que viven de sus esfuerzos manuales e intelectuales, sino que también tiende a alcanzar el bien de la comunidad obrera, la seguridad colectiva y la justicia social encomendada a socializar los bienes de producción y estima la práctica jurídico-revolucionaria de la asociación profesional y de la huelga.

El Derecho del Trabajo, como parte del Derecho Social, se presenta como un orden jurídico dignificador, protector y reivindicador. Decimos que a la luz de la Teoría Integral el Derecho del Trabajo es dignificador, por que en la exposición de motivos del artículo 123, se lee lo siguiente:

Reconocer, pues, el derecho de igualdad entre el que da y el que recibe el trabajo, es una necesidad de la justicia y se impone no sólo el aseguramiento de las condiciones humanas de trabajo.

Es protector porque no sólo tiene por objeto proteger y redimir al trabajador en general, incluyendo al autónomo, a todo prestador de servicios, ya sea médico, abogado, ingeniero, artista, etc., tal y como lo consagra el artículo 123 de la Constitución.

"El Congreso de la Unión y las legislaciones de los Estados, deberán expedir leyes sobre trabajo, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general a todo contrato de trabajo".

Aquí vemos la grandiosidad de la obra del constituyente del 17 pues mientras en el mundo se tutelaba el trabajo subordinado, dedicado al trabajo de carácter económico, notamos claramente que nuestro constituyente, en su dictamen en el párrafo sexto, dice lo siguiente:

"La Legislación no debe limitarse al trabajo de carácter económico, sino al trabajo en general, comprendiendo el de los empleados comerciales, artesanos y domésticos.

El Artículo 123, es un instrumento de lucha de clases, y como ya dijimos anteriormente inspirado en la dialéctica marxista para socializar los bienes de la producción a través de tres formas fundamentales, a saber: El de participar en los beneficios de las empresas y de los derechos de asociación y huelga.

Nuestro Artículo 123 tiende también a una justicia social reivindicadora y no sólo al equilibrio y mejoramiento económico de la clase obrera; esta reivindicación tiende al reparto equitativo de los bienes de producción y a la socialización de éstos.

Sigue diciendo el Maestro Trueba Urbina, que la justicia Social es justicia distributiva, en el sentido de que ordena un régimen que las desigualdades tradicionales han mantenido desordenadamente; sólo restableciendo este orden se reivindica al pobre frente al poderoso, tal es la esencia de la justicia social.

La Teoría Integral nos muestra que los derechos políticos y los derechos sociales de la Constitución de 1917, viven en desarmonía y que están en lucha constante, prevaleciendo los primeros sobre los segundos; porque el poder público les otorga su fuerza incondicional y en cambio los derechos sociales sólo cuentan con el apoyo y la fuerza de la clase obrera.

La Teoría Integral nos muestra que es equivocado el concepto subordinación como el elemento característico de las relaciones de trabajo, pues a su luz, en el estado de Derecho Social, son sujetos de Trabajo tanto los trabajadores subordinados como los autónomos.

RESUMIENDO.- Podemos decir lo siguiente:

Que la teoría integral identifica al Derecho del Trabajo como parte del Derecho Social; ya que el Derecho del Trabajo comprende actualmente a todo aquél que perciba una remuneración por la prestación de sus servicios, por lo cual es el estatuto proteccionista y reivindicador del trabajador.

La Seguridad Social es parte integrante del Derecho Social y que tiene como primordial fin garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios necesarios para el bienestar individual y colectivo.

En el siguiente inciso veremos los servicios sociales que sacó a la luz la Nueva Ley del Seguro Social cuya vigencia empezó a partir del 10. de abril de 1973. ( 3 )

#### LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL

##### A). RELACIONES ENTRE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS SERVICIOS SOCIALES.

Los términos "Servicio Social" y "Servicios Sociales" como conceptos operativos referidos ya a una acción técnica especializada, a prestaciones sociales, requieren una clarificación previa a fin de establecer la relación que existe entre la Seguridad Social y los mismos.

Se considera al Servicio Social como una actividad profesional y una disciplina especializada, cuyas reglas y métodos operativos permiten detectar los problemas al nivel de individuos, familias y grupos, y procurar una solución adecuada de los mismos gra-

cias a una labor de cooperación social. ( 4 )

En cuanto se refiere a las relaciones con la Seguridad Social, además de la cooperación profesional pretende a los beneficiarios, constituye también un servicio positivo de orientación para poner en marcha los programas de extensión de la Seguridad Social o para incorporar nuevos servicios de bien común en beneficio de las personas aseguradas.

Hoy en día se observa la tendencia a extender las prestaciones básicas de la Seguridad Social una vez cumplidas las prioridades mínimas cuando las posibilidades económicas del sistema -- lo permitan, mediante otros servicios de asistencia, ayuda familiar, educación, etc., así como asociar a los propios beneficiarios a los planes desarrollados a favor de los mismos, en el marco de una autonomía social intermedia entre el sector público y los sectores privados.

En general, los sistemas obligatorios de protección social se iniciaron como parte de los programas de política social para los sectores asalariados, por lo tanto dichos sistemas sólo amparaban a una parte reducida de la población económicamente activa, quedando postergada la protección obligatoria de la mayoría -- de los trabajadores, especialmente los trabajadores autónomos y -- los trabajadores del campo.

La necesidad de alcanzar niveles mayores de progreso social que traduzcan una elevación equilibrada de las condiciones de vida para todas las capas de la población, que eliminen las contradicciones sociales que separan el desarrollo urbano y el desarrollo rural y que deroguen las desigualdades económicas, sociales y culturales imperantes en estas dos áreas exigen nuevos dispositivos destinados no sólo a extender la seguridad Social a los sectores marginados, sino a contribuir a los objetivos de una política nacional que tenga en cuenta las implicaciones demográficas, el éxodo rural, los déficits de salud y los problemas económicos, sociales y culturales que afectan a bastos sectores de la población, tanto urbana como rural.

La conciencia social sobre estas necesidades, que originan los procesos de cambio tanto económicos como sociales, coinciden cada vez más del comportamiento organizado de la colectividad contra la inseguridad, la miseria y la inadaptación social, que son las manifestaciones salientes de la problemática del desarrollo que afecta una proporción considerable de la población nacional.

Dentro de esta problemática, compete el "Servicio Social y los Servicios Sociales" en el sentido amplio, una función realista ya que estos van conformando su acción estrechamente vinculada a las necesidades vitales hasta integrar un sistema general y obligatorio de protección social de acuerdo con las exigen-

cias básicas y complementarias inherentes a la elevación de los niveles de vida y a los requerimientos actuales del desarrollo de la comunidad. ( 5 )

B). ANALISIS DE LAS RELACIONES ENTRE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS SERVICIOS SOCIALES.

El estudio de las relaciones entre la seguridad social - y los servicios sociales exige una definición sobre los alcances - y el contenido de ambos campos institucionales. La seguridad social se basa en el derecho a las prestaciones, según ramas de contingencias o riesgos; pero la mayor eficacia de estas prestaciones se completa con otorgarse dentro del mismo marco de las prestaciones de la seguridad social o independientemente como un servicio - general para la comunidad o conjunto de servicios para grupos sectoriales o por ramas de protección.

Sin embargo, no es lógico dividir el derecho a las prestaciones, en el seno de la misma comunidad, basado en requisitos - conmutativos o distributivos. Por lo tanto, la existencia de sistemas separados es fundamentalmente una cuestión administrativa -- que no afecta el desarrollo de un programa de política de bienestar social que coordina y armoniza todos los medios disponibles a tal efecto.

Por lo general, el límite de dichas relaciones depende -

de los alcances atribuidos a la seguridad social y de su organización y formas de financiamiento. Pero es obvio que la extensión limitada de la seguridad social, en muchos países, determina la necesidad de instituir por separado diversos servicios sociales para la población no protegida, ligados estrechamente a los programas de salud, educación y desarrollo de la comunidad. En algunos casos, los regímenes de seguridad social proporcionan directamente algunos servicios sociales complementarios para los asegurados y sus familiares; en otros contribuyen financieramente a la prestación de tales servicios por parte de otros organismos o servicios sociales.

El examen de estas relaciones permite distinguir varios criterios:

a.- La Seguridad Social complementa su acción en lo referente a cobertura de las contingencias mediante la acción de servicios sociales que aumentan el valor y la eficacia de las prestaciones y proporcionan los medios necesarios para consolidar o ampliar los fines de un mayor bienestar social.

b.- La Legislación Laboral, los convenios colectivos -- o ciertos servicios públicos específicos reconocen la prestación de servicios sociales independientes de los regímenes estatutarios o por la insuficiencia de estos últimos;



c.- El Servicio Social, en sentido estricto, interviene para detectar los problemas sociales y cooperar así a la creación de los servicios sociales indispensables para las personas que requieren la ayuda de la comunidad.

Sin embargo, el desarrollo de estas relaciones no se ajusta a un criterio uniforme, sino que descansa en prácticas que varían de un país a otro según las modalidades jurídicas, demográficas, económicas y sociales prevalecientes. Dentro de este contexto, la necesidad de una coordinación nacional entre la seguridad social y los servicios sociales resulta imprescindible. ( 6 )

#### LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

##### C). SU ARTICULADO EN LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

En la introducción de la presente tesis, se hace mención en el párrafo tercero de que toda persona tiene derecho a un nivel de vida que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la asistencia médica y los SERVICIOS SOCIALES NECESARIOS, teniendo asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo....".

Hoy la nueva Ley del Seguro Social integra y da forma a estos servicios en el título IV. Se generan en principio de el artículo 30. de la misma Ley que dice:

Art. 8o. "Con fundamento en la solidaridad social, el régimen del Seguro Social, además de otorgar las prestaciones inherentes a sus finalidades, podrá proporcionar servicios sociales de beneficio colectivo, conforme a lo dispuesto en el título cuarto de este ordenamiento".

En la exposición de motivos el legislador precisa los mismos y le impone al Instituto Mexicano del Seguro Social dicha prestación, ampliando nuevos programas a seguir, siendo todos ellos de utilidad para la elevación de nivel de vida tanto individual como colectivo. ( 7 )

Así tenemos que en propias palabras nos dice:

"A fin de brindar un mínimo de protección a aquellos grupos que hasta hoy han permanecido al margen del desarrollo nacional y que debido a su propia condición no tienen capacidad contributiva suficiente para incorporarse a los sistemas de aseguramiento ya existentes, la iniciativa instituye los servicios de solidaridad social que trascienden las formas tradicionales de seguros, mediante los cuales sólo reciben beneficios las personas capacitadas para concurrir a su sostenimiento.

La experiencia, la organización y los recursos de que dispone el Instituto Mexicano del Seguro Social, imponen la obliga

ción de hacerlos extensivos, con el decidido apoyo gubernamental, a los núcleos sociales más necesitados.

Atendiendo a la calificación que de estos grupos haga el Ejecutivo Federal, el Instituto proporcionará asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria, conforme lo permitan sus recursos y las condiciones sociales y económicas de la región.

Para que el otorgamiento de estos servicios no vulnere el equilibrio económico del Instituto, en detrimento de sus finalidades primordiales, se precisa que serán financiados por la Federación, por la propia Institución y por los beneficiarios y que la Asamblea General determinará anualmente el volumen de recursos que destinará para tal efecto, tomando en cuenta las aportaciones que haga el Gobierno Federal.

Dada la precaria situación económica de los sujetos a quienes están destinadas estas prestaciones, los beneficiarios podrán contribuir con aportaciones en efectivo o bien mediante trabajos personales que presten en beneficio de las comunidades que habiten.

El tránsito del régimen de seguros sociales al de seguridad social no puede realizarse súbitamente, y menos aún en un país que inicie apenas un proceso de desarrollo; pero no podemos mante

ner cerrado en la práctica el acceso a los beneficios del sistema, porque ello sería prolongar y agudizar el esquema de una sociedad dual, en que algunos grupos, incluidos en procesos económicos más modernos, diferencian rápidamente sus condiciones de vida de una mayoría de la población cuya marginación parece inalterable. ( 8 )

Así tenemos que en el primer artículo del título de referencia nos precisa de acuerdo al artículo 80. de la multicitada Ley, que los servicios sociales comprenderán:

I.- Prestaciones sociales y

II.- Servicios de solidaridad social.

Las prestaciones sociales, tienen como finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población. ( 9 )

El Artículo 234 nos habla de que las prestaciones sociales serán proporcionadas mediante programas de:

I.- Promoción de la salud difundiendo los conocimientos necesarios a través de cursos directos y del uso de medios masivos de comunicación;

II.- Educación higiénica, materno infantil, sanitaria y

de primeros auxilios.

III.- Mejoramiento de la alimentación y de la vivienda.

IV.- Impulso y desarrollo de actividades culturales y deportivas y en general de todas aquéllas tendientes a lograr una mejor ocupación del tiempo libre.

V.- Regularización del Estado Civil.

VI.- Cursos de adiestramiento técnico y de capacitación del nivel de ingresos de los trabajadores.

VII.- Centros vacacionales y de readaptación para el trabajo.

VIII.- Superación de la vida en el hogar, a través de un adecuado aprovechamiento de los recursos económicos, de mejores prácticas de convivencia y de unidades habitacionales adecuadas;

IX.- Establecimiento y administración de velatorios, así como otros servicios similares; y

X.- Los demás útiles para la elevación del nivel de vida individual y colectivo.

Las prestaciones a que se refiere este artículo se proporcionarán por el Instituto sin comprometer la eficacia de los servicios de los ramos del Régimen Obligatorio, ni su equilibrio financiero.

De los incisos mencionados anteriormente y que se llevan a efecto hasta el momento, podemos decir que son los siguientes: I, II, IV, VI, VII, VIII y IX.

El Artículo 236 nos habla de los servicios comprendidos en la solidaridad social, remitiéndose a los artículos 237 y 239.

El Artículo 237 nos dice de la organización, establecimiento y operación de dichos servicios dejando al Ejecutivo Federal la determinación de los sujetos que deberán tener derecho a los mismos, así como las bases e instructivos que en coordinación con la Secretaría de Salubridad y Asistencia y otros establecimientos afines hará el Instituto Mexicano del Seguro Social.

El Artículo 238 especifica que dichos servicios se apoyarán sin perjuicio de las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores y beneficiarios del actual régimen del Seguro Social.

El Artículo 239 nos habla de su financiamiento y se cree conveniente transcribirlo en forma total ya que en su último párrafo

fo se puede prestar a aviesos manejos, y por ende es necesario un control muy riguroso que no es posible llevarse a cabo en la magnitud necesaria sin correr el riesgo arriba mencionado.

"Los servicios de solidaridad social serán financiados por la Federación, por el Instituto Mexicano del Seguro Social y por los propios beneficiarios.

La Asamblea General determinará anualmente con vista en las aportaciones del Gobierno Federal, el volúmen de recursos propios que el Instituto pueda destinar a la realización de estos programas.

Los beneficiados por estos servicios contribuirán con -- aportaciones en efectivo o con la realización de trabajos personales de beneficio para las comunidades en que habitan y que propician que alcancen el nivel de desarrollo económico necesario para llegar a ser sujetos de aseguramiento en los términos de ésta Ley"

Es de esperarse que de llevarse a efecto el artículo --- mencionado, tengamos una completa seguridad social que el pueblo de México tanto necesita y que nosotros como trabajadores de la mayor Institución que para el efecto se creó, tenemos el alto honor de colaborar en la tan maravillosa obra que se vislumbra y que auguramos los mejores frutos para el bienestar de ésta nuestra patria. ( 10 )

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- Trueba Urbina Alberto, Cátedra de Derecho del Trabajo, UNAM.
- 2.- Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge, Nueva Ley Federal del Trabajo, 38a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1979.
- 3.- Trueba Urbina Alberto, Dr., Nuevo Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa, México, 1970, Págs. 91-213 y Sigs.
- 4.- Trueba Urbina Alberto, Dr., Tratado de Legislación Social, Méx. 1954, Pág. 1 197 y Sigs.
- 5.- Revista Seguridad Social No. 76, Año XXI, Epoca II, México, 1972, Pág. 5
- 6.- Revista Seguridad Social No. 76, Epoca III, México, 1972, Pág. 6 y Sigs.
- 7.- Revista de Seguridad Social No. 76, Año XXI, Epoca III México, 1972, Págs. 15 y 16.
- 8.- Exposición de Motivos de la Nueva Ley del Seguro Social.
- 9.- Exposición de Motivos de la Nueva Ley del Seguro Social, Edit. Mexicana, S. A., México, 1973.
- 10.- Nueva Ley del Seguro Social, Art. 233.
- 11.- Ley Citada, Arts. 234 al 238.



Previo a la exposición de las conclusiones, me permito determinar las siguientes reconsideraciones:

Hubo de pasar un largo tiempo para que muchas de las instituciones consagradas en la Constitución de 1917 tuvieran adecuada reglamentación. Baste recordar que, si bien la mayor parte de los gobiernos de los Estados expidieron leyes del trabajo en los años inmediatamente posteriores a la entrada en vigor de la Constitución, fue hasta catorce años después cuando se promulgó una Ley Federal del Trabajo; que transcurrieron 25 años, a partir de 1917, antes de que fuera dictada la Ley del Seguro Social; que transcurrieron 45 años antes de que se reglamentara el reparto de las utilidades de las empresas entre los trabajadores y de que se otorgara carácter nacional a la fijación de los salarios mínimos. Esto es prueba y testimonio de que ningún avance social, aún después de haberse consumado la revolución, ha sido fruto de una concesión gratuita de las clases poseedoras de la riqueza. Toda reforma ha tenido resistencia; toda reforma ha sido fruto de una lucha social.

- 147 -  
CONCLUSIONES

I.-Los términos conocidos como Seguridad Social, son un producto de nuestro tiempo, de la --- edad contemporánea. Es la cristalización del concepto de la sociedad como un todo armónico y solidario- que priva los intereses individuales.

2.-Los países pioneros de la Seguridad - Social son: Alemania con las Leyes Sociales de Bis-- mark e Inglaterra con el Plan Beveridge.

3.-México, siguiendo los lineamientos de la Revolución Mexicana, inicia los beneficios de la- Seguridad Social mediante la Ley del Seguro Social - del 19 de enero de 1943, que dio origen al Instituto Mexicano del Seguro Social.

4.-El Instituto Mexicano del Seguro So-- cial es un organismo descentralizado por servicio, - con personalidad jurídica y patrimonio propios, con- el carácter de organismo fiscal autónomo, que le da- las facultades de autoridad, únicamente para determi- nar todo lo relativo a fijación, liquidación y cobro de créditos a su favor. Como institución descentrali- zada presta un servicio público, nacional y obligato- rio.

5.-Para su administración y funcionamien- to, dicho Instituto tiene tres órganos colegiados, -

compuestos por representantes del Estado, los trabajadores y los patrones, que son:

- a).- La Asamblea General
- b).- El Consejo Técnico
- c).- La Comisión de Vigilancia

La representación nacional e internacional del Instituto está a cargo del Director General, quien es nombrado directamente por el Presidente de la República.

6.-La Ley del Seguro Social reconoce como sujetos al Régimen del Seguro Social Obligatorio a "Las personas que se encuentran vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le origine, independientes de la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aun cuando en virtud de una Ley especial, esté exento del pago de impuestos, derechos o contribuciones en general...."

7.-Ubicada la Ley del Seguro Social dentro del nuevo Derecho Social, constituye el instrumento básico de la seguridad social que tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios necesarios para el bienestar individual y colectivo.

8.-La Teoría Integral fue gestada en el proceso de formación de las normas de Derechos Sociales y del Trabajo. El objeto principal de esta teoría es divulgar el contenido del artículo 123 Constitucional, identificado con el Derecho Social, y a su luz concebirlo como un orden jurídico dignificador, protector, reivindicador, instrumento de lucha de la clase trabajadora y tendiente a realizar la Justicia Social.

9.-La seguridad y la justicia social son -- instrumentos de cooperación para el desarrollo nacional, dentro del estricto respeto a la dignidad humana, con -- solidaridad. Que es responsabilidad compartida, puesto -- que contribuye a la satisfacción de necesidades legítimas.

10.-Se observa que la Seguridad Social como parte de la política de bienestar social se orienta hacia objetivos más amplios. La seguridad social y los -- servicios sociales particularmente, participan armónicamente en la promoción y mejora de condiciones materiales, psicológicas y morales de existencia de la familia.

11.-Cabe destacar que la seguridad social -- constituye uno de los instrumentos más eficaces para garantizar una justa correspondencia entre las medidas -- destinadas a fomentar el crecimiento económico y lograr mayor esfuerzo productivo, por una parte, y las medidas

tendientes a la realización efectiva de una distribución equitativa de los ingresos y el mejoramiento de los niveles de vida por otra. Así la extensión progresiva de la seguridad social constituirá el presupuesto básico de la política de desarrollo del país.

12.-La eficacia de los programas sociales depende fundamentalmente de la cooperación de personal especializado y del uso de técnicas y métodos de acción sobre individuos, grupos y comunidades. Dentro de este propósito se hace notar la importancia de una aplicación permanente en la seguridad social de los métodos del servicio social así como los medios de comunicación masiva, aplicando con más profundidad y contenido, los conceptos de capacitación y adiestramiento.

13.-La solidaridad social ha de traducirse en régimen de seguridad integral, con carácter de universalidad, para todos los mexicanos; con cobertura de todos los riesgos y obligatoriedad de parte de todos; respecto de un servicio común, hacia todos; --apoyada siempre en las clases económicamente activas, a fin de que reciban ayuda, las que subsistan con pocos ingresos.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- 1.- Federico Bach, Los Seguros Sociales en el Extranjero, Estudio No. 4.
- 2.- Heyde, Compendio de Política Social, Barcelona, 1931.
- 3.- Les Problemes Generaux, Etc. Ginebra, 1925.
- 4.- México y la Seguridad Social, Publicación del IMSS, 1952.
- 5.- Constitución Política de la República Mexicana, 1917, en sus primeros 30 artículos.
- 6.- Constitución de 1917, Artículo 123, Fracción XXIX y Confrontar ésta, con la actual Fracción XXIX del mismo artículo.
- 7.- Publicación del IMSS. 1943.
- 8.- Ley del Seguro Social, publicación del IMSS, 1973.
- 9.- Diccionario A-Z de la Lengua Española, publicado en México, 1971.
- 10.- Miguel García Cruz, La Seguridad Social, Bases, Evolución, Importancia Económica, Social y Política, México, 1955.
- 11.- Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa, S. A. México, 1970.
- 12.- De la Cueva, Mario, Síntesis del Derecho del Trabajo, T. 1, Panorama del Derecho Mexicano, U.N.A.M. 1965.
- 13.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 10a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1963.

- 14.- García Cruz, Miguel. El I.M.S.S. a través de sus 25 años. Editada por el I.M.S.S. Hemerobiblioteca del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, Unidad Independencia.
- 15.- Huerta Maldonado, Miguel. La Ley del Seguro Social y sus Reformas, 3a. Edición, Méx. 1962.
- 16.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, 6a. Edición, Editorial Porrúa, S. A., Méx. 1974.
- 17.- Toro, Alfonso. Historia de México, La Revolución de Independencia y México Independiente, 19a. Edición, Editorial Patria, S. A., México, 1967.
- 18.- Trueba Urbina, Alberto. El Nuevo Artículo 123, 2a. Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1967.
- 19.- Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa, S. A., México 1970.